

Staffan Jonson

# Styrningen av Internet

Från infrastruktur till politik i informationssamhället



## Styrningen av Internet

.SE:s Internetguide, nr 20  
Version 1.0 2010

© Staffan Jonson 2010

Texten skyddas enligt lag om upphovsrätt och tillhandahålls med licensen Creative Commons Erkännande 2.5 Sverige vars licensvillkor återfinns på <http://creativecommons.org/>, för närvarande på sidan <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se/legalcode>.

Illustrationerna skyddas enligt lag om upphovsrätt och tillhandahålls med licensen Creative Commons Erkännande-IckeKommersiell-IngaBearbetningar 2.5 Sverige vars licensvillkor återfinns på <http://creativecommons.org/>, för närvarande på sidan <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/se/legalcode>.

Vid bearbetning av verket ska .SE:s logotyper och .SE:s grafiska element avlägnas från den bearbetade versionen. De skyddas enligt lag och omfattas inte av Creative Commons-licensen enligt ovan.

---

Författare: Staffan Jonson  
Redaktör: Lennart Bonnevier  
Formgivning, layout och redigering: Gunnel Olausson/FGO AB  
Illustrationer: © Camilla Atterby  
Första upplagan, första tryckningen.  
Tryck: DanagårdsLiTHO, Ödeshög, 2010.  
ISBN: 978-91-978952-2-4

.SE (Stiftelsen för Internetinfrastruktur) ansvarar för Internets svenska toppdomän. .SE är en oberoende allmännyttig organisation som verkar för en positiv utveckling av Internet i Sverige.

Besöksadress: Ringvägen 100 A, 9 tr, Stockholm  
Brevledes på .SE Box 7399, 103 91 Stockholm  
Telefon: +46 8 452 35 00  
Fax: +46 8 452 35 02  
E-post: [info@iis.se](mailto:info@iis.se)  
Organisationsnummer: 802405-0190  
[www.iis.se](http://www.iis.se)

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Inledning</b>	<b>7</b>
<b>Vadå Internet? Det där är väl politik?</b>	<b>11</b>
I begynnelsen var tekniken...	14
...sedan regleringen...	14
...och affärsintressena...	15
<b>Vadå Internet Governance?</b> .....	17
Varför spelar då styrningen av Internet någon roll?.....	19
En tröskel till ett ökat engagemang .....	20
<b>Styrningens tre universum</b>	
– <b>Aktörerna och arenorna</b>	<b>21</b>
ISOC:s universum	
– <b>teknikersamfundets styrning av Internet</b> .....	23
Internet Engineering Task Force (IETF) .....	23
Internet Society (ISOC) .....	25
– <b>ICANN:s universum</b> .....	27
IANA och ICANN .....	27
ICANN:s uppgift och struktur .....	28
Regeringsrepresentation modell bottom-up .....	32
Avtalen med den amerikanska staten.....	33
IANA-funktionen förnyas .....	34
– <b>FN-systemets universum</b> .....	34
Internationella teleunionen (ITU) .....	34
World Summit on Information Society och Internet Governance Forum.....	35
Tunisagendan .....	37
Internet Governance Forum (IGF).....	39
IGF-processens fortsättning .....	41
– <b>Aktörer i Sverige</b> .....	41

<b>Andra arenor för internationell styrning</b>	<b>43</b>
<b>Sammanfattning och resonemang</b>	<b>47</b>
<b>Fackuttryck och förkortningar</b>	<b>51</b>

# Förord

De flesta Internetanvändarna har nog någon gång frågat sig hur det hela började. De har troligtvis hört något om den amerikanska rymdstyrelsen NASA, och kanske sett en bild på trafikflöden som närmast verkar ha en inneboende intelligens, ett nät som kan kompensera för flaskhalsar i paketens framfart, och ta sig nya vägar, och så vidare. Många bär också på en diffus bild av Internet som ett laglöst land, där man kan göra mycket som man vill. Men vem styr det hela? Hur och varför?

Styrning av Internet är ett intressant område därför att vi befinner oss mitt i det, och vi är långt ifrån färdiga. Det är en dynamisk process där olika intressenter möts i en enda röra. Det här är en subjektiv bild av den internationella processen att styra nätet. Den presenterar bara ett urval av processer och aktörer. Flera är bortvalda, helt enkelt därför att alla aspekter inte får plats. Allt går inte att ta in på en gång, så man får ta det för vad det är: en början på en längre berättelse. Den är helt enkelt den orientering jag skulle vilja haft då jag närmade mig området för några år sedan.

Stockholm, september 2010  
Staffan Jonson

## **Förbättra**

Om du hittar fel eller har synpunkter på denna guide kan du sända dem till [publikationer@iis.se](mailto:publikationer@iis.se).

## **Prenumerera**

Du kan prenumerera på alla .SE:s Internetguider. Skicka namn och adress till [publikationer@iis.se](mailto:publikationer@iis.se).



# Inledning

Vem äger Internet? Vem styr Internet? Vem bör äga Internet? Vem bör styra Internet?

Den här Internetguiden ska ge dig en första inblick i hur Internet styrs, och åtminstone några av svaren på dessa frågor.

Den historiska utvecklingen fram till dagens Internet är unik. Det fanns ingen som kunde förutse utvecklingen, och det är få processer som liknar denna. Det var ingen som tänkte:

– Låt oss bygga ett globalt kommunikationsnät som används av snart sagt halva jordens befolkning.

Tvärtom är Internet tekniken som råkade fungera. Men den har visat sig fungera förvånansvärt bra.

Den här guiden ska betraktas som ett första insteg för den intresserade läsaren att förstå en internationell process som kallas Internets styrning (*Internet Governance*). Beskrivningen kan aldrig bli heltäckande. Den har en tydlig avgränsning mot politisk styrning och tar utgångspunkt i politiska institutioner, särskilt i nationalstaten. Det har i sin tur att göra med begreppet styrning.

Att det sedan finns andra aktörer och mekanismer som styr hur Internet utvecklas stämmer också. Den här guiden tar exempelvis inte upp dessa ibland starkare mekanismer för nätets utveckling. Det nämns här mycket lite om exempelvis affärsmodellernas betydelse för Internetutvecklingen. Inte heller tar guiden upp de tekniska landvinningar som troligtvis kommer att ha större inflytande än politiska mekanismer. Övergången till IPv6 eller att DNSSEC införts i rotzonen är exempel på sådana genomgripande tekniska förändringar. Det handlar om vilken utgångspunkt man har. Mer om sådana perspektiv senare.

Det är en vanlig reflex att förknippa styrning med politisk styrning, och genom formella mekanismer. Om något ska styras upp tänker de flesta instinktivt på en styrning genom landets regering och parlament. Men sådan styrning genom nationell reglering har

Engelskans begrepp *Internet Governance* används i den här guiden synonymt med uttrycket Styrningen av Internet.

bara räckvidd just inom landet. Internet är ett internationellt tekniskt system som tar föga hänsyn till nationsgränserna, och därför behöver styrningen av Internet också vara en internationell process. Det finns många andra aktörer som känner sig kallade att bidra till styrningen, både ideella och kommersiella, och de utövar ett betydande inflytande över nätets utveckling.

Internationell flygtrafik, telefoni, sjöfart, kärnsäkerhet och åtgärder mot miljöförstöring är exempel på områden där det behövs andra typer av styrning än den nationella. Där finns internationella regelverk som ännu inte fått någon motsvarighet när det gäller nätet. Därför är denna guide ett nedslag i en process som pågår just nu. Den ska ge en beskrivning av några viktiga aktörer som engagerar sig i en sådan regim, och ett resonerande om hur utvecklingen kan komma att utvecklas.

Dessutom kan man lite förenklat tala om styrning av Internet på två skilda nivåer, en snävare definition och en bredare. Att styra Internet kan handla om att styra Internet som infrastruktur, det vill säga Internets strategiska resurser IP-adressering och Domännamns-systemet (DNS). Men det kan också handla om nätets effekter i det globala informationssamhället, vilket är en mycket bredare fråga. Man kan tycka att det är lite virrigt att blanda så vitt skilda ämnen, men som vi kommer att se är området *Internet Governance* svårdefinierat, och diskussionen utgår därför nästan alltid från de organisationer och de processer som finns på den globala arenan. Så även denna.

Det är också typiskt för Internets utveckling att det inte finns färdiga institutionsbyggen. Det saknas en internationellt accepterad regim för Internet, men det saknas också en institution som med självklarhet och pondus kan säga sig vara ett parlament för Internetutveckling. Det finns några centrala aktörer och några aktuella frågor men eftersom utvecklingen av Internet sker så snabbt kan också enstaka händelser få en stor betydelse. En sådan händelse är exempelvis toppmötet WSIS som kommer att avhandlas senare i texten.

Materialet är upplagt så att först kommer ett orienterat kapitel, Vadå Internet? Det där är väl politik?, för dem som inte tidigare är bekanta med området. Här finns definitioner, och diskussion om



hur man ska närma sig frågeställningen. I det andra kapitlet, Styrningens tre universum – Aktörerna och arenorna, inventeras flera viktiga aktörer eller organisationer som ser sig kallade att delta i den internationella debatten. Även om texten senare talar såväl om en teknisk, som en politisk, social och affärsmässig utveckling av Internet, så halkar resonemanget lätt in på det som kan liknas vid en politisk process. Det finns ingen djupare avsikt med att anamma det perspektivet, men tar man utgångspunkt i Internets styrning hamnar resonemangen lätt där. En central tanke i guiden är dock att beskriva Internets utveckling ur alla dessa tre perspektiv.



# Vadå Internet? Det där är väl politik?

Ja, detta handlar bland annat om politik, men det handlar också om det lite bredare begreppet policy, det vill säga mekanismer som beslutas av andra än offentliga organ. Den här guiden tar utgångspunkt i de internationella mekanismerna för styrning av Internet, eftersom en stor del i poängen med Internet är att det är ett globalt nät.

Innan vi går vidare med att precisera vad som ska menas med styrningen av Internet kommer vi först att belysa flera egenskaper hos Internet, egenskaper som har stor betydelse för sammanhanget. Stiftelsen för Internetinfrastruktur (.SE) har publicerat flera beskrivningar om vad Internet är och innebär<sup>1</sup>. ISOC.se har också publicerat en bok, De byggde Internet i Sverige, om Internets födelse i Sverige<sup>2</sup>.

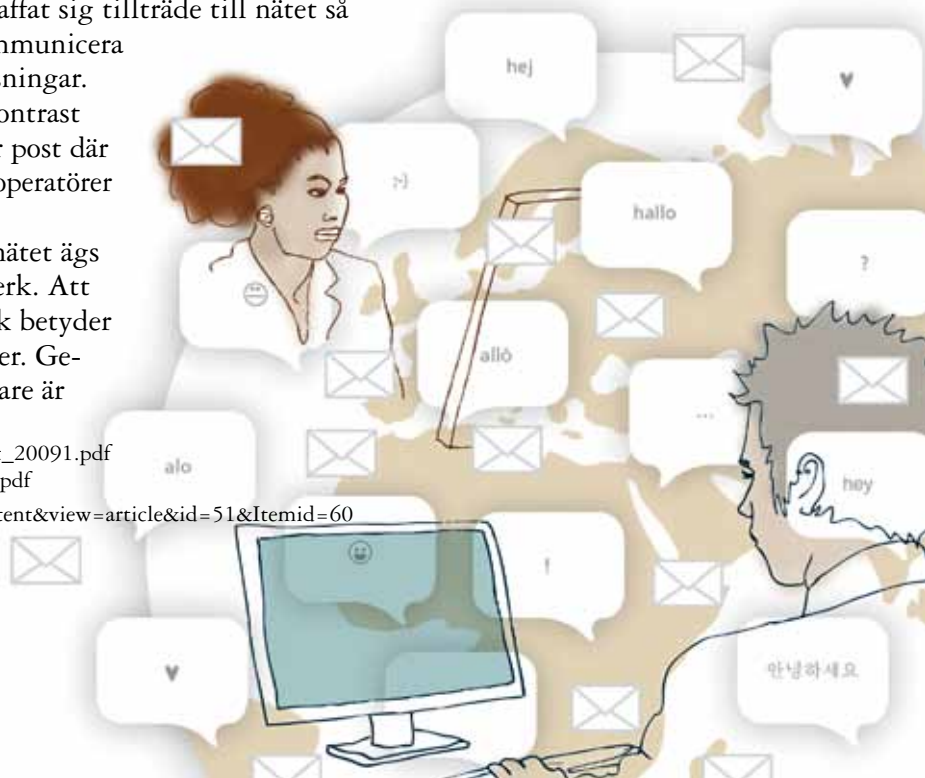
Internet är baserat på ett protokoll som är gemensamt för alla Internetanvändare. Genom att alla användare använder samma tekniska standard uppnås en global användbarhet (interoperabilitet).

En annan egenskap för Internet är att det har en öppen arkitektur, det vill säga när väl användarna skaffat sig tillträde till nätet så ska de (åtminstone i teorin) kunna kommunicera med alla andra användare utan begränsningar. Den öppna arkitekturen är en tydlig kontrast till exempelvis telefoni, kabelteve, eller post där användaren i stället betalar mer ju flera operatörer som är inblandade.

En tredje egenskap handlar om att nätet ägs och förvaltas som ett distribuerat nätverk. Att Internet består av distribuerade nätverk betyder att det ägs och sköts av tusentals aktörer. Gemensam nämnare för alla dessa användare är

1 [http://www.iis.se/docs/Svenskarna\\_och\\_Internet\\_20091.pdf](http://www.iis.se/docs/Svenskarna_och_Internet_20091.pdf)  
[http://www.iis.se/docs/Internet\\_15\\_%C3%A5r.pdf](http://www.iis.se/docs/Internet_15_%C3%A5r.pdf)

2 [http://www.isoc.se/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=60](http://www.isoc.se/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=60)



i huvudsak den standardisering som åstadkommer interoperabiliteten enligt ovan. Din dator och dess program ägs av dig som användare. Din åtkomst till Internet ägs till exempel av en Internetleverantör (ISP) eller en lokal nätverksförening. Den har kanske i sin tur avtal med stamnätsleverantörer av Internet och så vidare, i ett komplext nät av affärsmässiga överenskommelser. Nätet har idag vuxit fram till en i huvudsak privatägd infrastruktur.

Global interoperabilitet, distribuerat ägande och öppen arkitektur är egenskaper för Internet som i grunden utmanar våra etablerade beteendemönster. Det är egenskaper som gynnar innovation, men som också utmanar våra invanda tankemönster om kontroll, nationalitet, affärsmodeller och säkerhet. Egenskaperna går på tvärs mot regleringens vilja att kontrollera den trafik som förmedlas inom landet. Viljan att bibehålla nätet globalt utmanar även logiken i många politiska institutioner. För att förstå styrningen av Internet behöver man inte bara förstå vad Internet är. Lika viktigt är förståelsen för vad tekniken har för effekter i informationsområdet, vad den medför. Det handlar bara i en snäv betydelse om vem som ska äga och kontrollera Internet som elektronisk infrastruktur. Det handlar också om hur tekniken får effekter i samhället.

Ett exempel för att förtydliga: Internet är en ny teknik för att distribuera media. Nyheter behöver inte längre tryckas på papper, filmer behöver inte längre brännas på DVD-skivor och teve behöver inte längre distribueras genom kabelteve-kablar eller teveantennor. I ett slag frigörs det mediala innehållet från dess fysiska distributions- och lagringsmedium, och kan distribueras och kopieras till lite extra besvär. Det blir allt svårare för etablerade mediebolag att kontrollera innehållet, något som i grunden utmanar företagets affärsmodeller och därmed deras existens.

Det här exemplet innebär alltså både att Internet som infrastruktur hotar etablerade aktörer och att nätet möjliggör konkurrens från helt nya aktörer, som kan tillhandahålla nya tjänster i konkurrens med redan etablerade mediebolag. Effekten av Internet syns på minst två ställen, och påverkar två helt skilda regelverk.

Det är en bärande hypotes i denna guide att debatten om styrning av Internet med nödvändighet behöver skifta fokus, från den

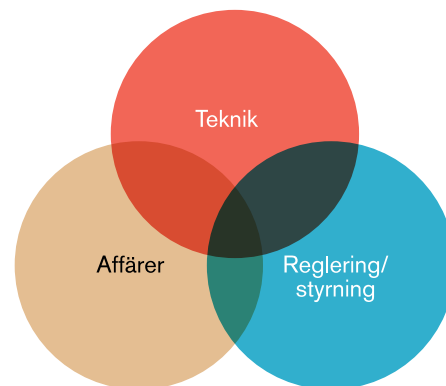
gamla bilden av Internet som en infrastruktur till att se det som en teknik med sekundära effekter på alla områden i samhället. Själva tekniken får en mindre betydelse, till förmån för de affärsmässiga och juridiska effekterna av nätet.

Så vad Internet är, eller vad Internet betyder, ger olika svar beroende på vem du frågar. Vi kan anta att frågar du en ingenjör får du svaret att Internet är sju lager för elektronisk kommunikation enligt den så kallade OSI-modellen. En politiker svarar troligtvis att Internet är en uppfinning för innovation och ekonomisk tillväxt i samhället, eller en del av den samhällskritiska infrastrukturen, eller en möjliggörare för en effektiviserad sjukvård, eller en möjliggörare för ökat demokratiskt inflytande och så vidare. En företagare svarar troligtvis att upphovsmännens rättigheter på nätet behöver skyddas eller att nätet är en möjlighet att uppfinna nya tjänster.

Låt oss kalla de tre perspektiven ”teknik”, ”reglering” och ”affärer”. Alla tre är rätt, utifrån sin givna horisont, och det är typiskt för den internationella diskussionen om Internet Governance att dessa tre perspektiv lever parallellt. Det leder ofta till förvirring, eftersom olika aktörer talar utifrån helt skilda utgångspunkter.

I slutändan handlar styrningen av Internet mycket om att balansera intressen i samhället. Man återkommer nästan oundvikligen till de filosofiska frågorna:

- Vem bygger Internet? Hur ska nätet byggas? (teknik)
- Vem äger Internet? Vem ska få tjäna pengar på nätet? (affärsmodeller)
- Vem bestämmer över Internet, och framför allt dess innehåll? Vem ska bestämma över nätet framöver? (reglering)



*Perspektiv på Internet.*

### I begynnelsen var tekniken...

Internet tog sin början i teknisk utveckling. Nätet var experimentet som råkade fungera, och överleva. Dess genomslag kom just med dess standardisering, där alla användare kunde kommunicera med varandra. Nätet i sin nuvarande form är inte mer än cirka 15 år gammalt. I Sverige kom det att användas av en bredare massa först i slutet av 1990-talet, det vill säga för bara drygt 10 år sedan. Idag använder mer än fyra av fem svenskar Internet.

### ...sedan regleringen...

I Sverige tillsattes en så kallad IT-kommission redan 1994. Den hårda styrningen genom lagstiftning kom igång senare, bland annat genom en första IT-proposition 1996. Där bestämde man sig för att göra lagändringar så att datalagen, regelverket kring den elektroniska dokumenthanteringen och upphovsrättslagstiftningen skulle bli tidsenlig. Regeringen ville i propositionen också förbättra samhällets informationsförsörjning. Samhällets informationsdatabaser skulle bli fler, innehålla mer och bli lättare att nå. Typiskt för den tidens styrning var regleringens fokusering på databaser och automatiserat innehåll, snarare än själva informationsöverföringen.

Exemplet Sverige belyser ett generellt problem som gäller världen över. Många av de målsättningar som presenterades i IT-politiken för 15 år sedan lämnar fortfarande mycket att önska. Hur kan det komma sig?

De politiska institutionerna tar fram de lagar som reglerar (och i viss utsträckning begränsar) användningen av Internet. Reglering innebär just att sätta regler för en verksamhet som redan finns. Det är väldigt svårt att stifta lagar för att reglera det man tror kommer att bli ett problem. Tekniken och affärsmodellerna för Internet är hela tiden drivande i utvecklingen. Därför ligger det närmast i sakens natur att de politiska institutionerna och myndigheterna oftast har en reaktiv roll, att försöka hinna med Internetutvecklingen.

Det var alltså först när Internets effekter började få en bredare

spridning som regeringar världen över fick ett behov av att förhålla sig till Internet som fenomen. Det var också först när en betydande del av alla människor fanns på nätet som regleringen av Internetanvändningen tilltog. Ambitionen att skapa ett globalt regelverk för Internet på den globala arenan startade först 2003 – och då i FN-regi. Internet hade då mycket snabbt blivit en fundamental del i användarnas vardag, åtminstone i vissa delar av världen. Den nationella eller internationella regleringen hade inte hunnit med i utvecklingen, vilket gjorde att många såg Internet som en "frizon" för sådant som var förbjudet i den fysiska världen. Internationell reglering är dessutom ofta mycket långsam, något som spädde på denna bild.

### ...och affärsintressena

Med den extrema tillväxt Internet genomgått de senaste tio åren är det inte bara regeringar som vill delta i styrningen av nätet. Flera globala



kommersiella aktörer vill delta i processen, eftersom det möjliggör en påverkan på hur Internet regleras även i de enskilda ländernas parlament.

Den starka globala drivkraften i Internetutveckling har historiskt sett legat i affärsmöjligheten att sälja Internetaccess till användare. Man brukar tala om att affärsmodellen för åtkomst till Internet är öppen, det vill säga nätet är en kombination av tekniska nätverk och affärsmodeller med ”öppna ändar”. Vanligtvis betalar slutkunden en enhetlig taxa, och när man väl köpt sig tillträde till nätet, antas åtkomsten till olika webbplatser vara lika för alla, utan begränsning av viss trafik framför annan och så vidare.<sup>3</sup> Alla användare antas kunna nå varandra och alla anslutna nätverk. Det är denna åtskillnad mellan underliggande telekommunikationsnät och Internet som varit grunden för Internets expansion och vidareutveckling.<sup>4</sup>

Affärsmodellerna ändras emellertid hastigt, och idag rör vi oss i en riktning mot andra möjligheter, där man i större utsträckning än tidigare skapar vinster på elektroniska tjänster förmedlade via nätet. Vi kan anta att digitalt innehåll och digitala tjänster i ökande grad blir den betydelsefulla kommersiella faktorn för Internetutveckling, både i Sverige och globalt.

En annan typ av öppenhet i affärsmodeller för Internet handlar om åtkomst av tjänster och digitalt innehåll. Å ena sidan har många användare vant sig vid att innehåll som finns på nätet ska vara gratis. De har därför låg betalningsvilja till tjänster på nätet. Å andra sidan kan möjligheten att ta betalt för tjänster vara ett incitament för att producera nya tjänster och nytt innehåll.

De här exemplen är inte uttömmande, utan ska visa på att det finns många betydelser av ett så kallat öppet Internet. Olika användare menar olika saker. Kommersiella aktören har starka incitament att påverka regleringen utifrån sådana här aspekter. Bilden kompliceras ytterligare av att sambanden och affärsmodellerna ändras allteftersom Internet utvecklas.

---

3 Man brukar göra liknelsen att kunden köper sig en påfart till en motorväg, men väl uppe på motorvägen har man rätt att köra obegränsat.

4 [http://www.isoc.se/index.php?option=com\\_content&view=article&id=113&Itemid=113](http://www.isoc.se/index.php?option=com_content&view=article&id=113&Itemid=113)



Tekniken bakom Internet är en förutsättning för dess framväxt. Affärsmodellerna, eller möjligheten att tjäna pengar på Internetanvändningen, är den kanske starkaste drivkraften. I slutändan finns det offentliga som behöver förhålla sig till om man ska reglera nätet, och i sådana fall på vilket sätt.

Så långt har vi alltså belyst såväl tekniska och kommersiella aspekter av nätet, som dess styrning genom reglering. Poängen är att betona olika intressens betydelse för styrningen av Internet. Att avvisa något av perspektiven som –”bara teknik” eller –”bara ekonomi” är som att blunda med ett öga. Bilden blir platt och ofullständig.

Gemensamt för exemplen är att den tekniska utvecklingen står för en påverkan på samhället som har mer långtgående effekter än tekniken själv.

### Vadå Internet Governance?

Det finns ingen enhetlig syn på (eller definition av) vad Internets styrning är, men det är vanligt att man i diskussionerna utgår från de organisationer, arenor och intressen som finns idag. Det gör det hela till en instrumentell diskussion där fokus hamnar mer på organisation och mindre på sakfrågor. Vi befinner oss också mitt i en pågående internationell process, där tekniken utvecklas snabbare än vad politiken och regleringen hinner med, vilket ytterligare komplicerar frågan.

Det finns en kort och instrumentell beskrivning av Internets styrning som stammar ur ren teknikutveckling. Den fokuserar på frågan: Vem ska bestämma över Internets strategiska resurser, det vill säga IP-adresserna och Domännamssystemet? Det är en enkel bild som avgränsar diskussionen till styrning av Internet som infrastruktur.

När Internets styrning diskuterades i FN 2003 och 2005 kom man fram till följande mycket bredare definition av Internet Governance:



Illustration: © Camilla Atterby

*"A working definition of Internet governance is the development and application by governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet."*

Definitionen är typisk för beslutsfattande i FN. Man utgår från styrning uppifrån och ner, och från en process för att mejsla fram konsensus. En tydlig slutsats av formuleringen ovan är emellertid att fler än världens regeringar ska delta och ha inflytande. Där sägs ju uttryckligen att privat sektor och det civila samhället i sina respektive roller och skilda principer etcetera ska delta i styrningen av nätet.

Den här definitionen är allt annat än enkel. Den påminner oss om att det inte var genom ett politiskt beslut som Internet skapades. Tvärtom kom deltagande aktörer till ett redan delvis dukat bord, där Internets struktur var ett fullbordat faktum. Dessutom fanns det allt annat än enighet mellan deltagande regeringar om de grundläggande frågorna om nätets styrning.

Oavsett vilken definition man väljer att luta sig emot kommer Internets styrning att handla om att kanalisera de drivkrafter som ligger bakom dess utveckling. Vem ska äga Internet? Vem ska få tjäna pengar på Internet? Vem ska begränsa dess innehåll? Nätet finns ju redan där, ägs av många aktörer gemensamt, och styrs i stor utsträckning av ett komplext nät av affärsöverenskommelser. Internet har vuxit fram och hunnit etablera sig som en outhärlig teknik innan den regulativa sfären fick upp ögonen för dess betydelse. Vissa delar av den internationella diskussionen handlar därför om hur nationella regeringar ska styra nätet, medan andra samband tar för givet att det styrs av privata kontrakt. Vilket som anses vara rätt ansats beror på vem du frågar.

Internet Governance är alltså mer än kontrollen över Internets strategiska resurser, men mindre än alla de politiska beslut som innefattar Internet. I de fall det tekniska systemet Internet har en direkt påverkan på andra politikområden kan det vara relevant för Internets styrning.

Ett exempel: som skydd för yttrandefriheten görs i lagstiftning-

en i Sverige åtskillnad mellan vad en journalist och en privatperson kan hävda offentligt. Genom att registrera sig som ansvarig utgivare kan exempelvis en bloggare skaffa sig ett mycket längre gående skydd mot åtal för förtal än en privatperson. Den lagstiftningen baseras på hur det var före Internets inträde i vår vardag, innan nätet möjliggjorde att en bloggare kan nå lika stor publik som en etablerad journalist. Exemplet är typiskt för hur informationssamhället behöver anpassas till nätet som fenomen. Eftersom det finns ett direkt samband mellan nätets framväxt och behovet av politiska beslut (i det här fallet utredning av grundlagen) skulle exemplet därför kunna sortera under Internet Governance.

### Varför spelar då styrningen av Internet någon roll?

När över 80 procent av befolkningen använder Internet, som fallet är i Sverige i dag, kan Internet inte längre betraktas som en isolerad teknik. Det är snarare en samhällskritisk infrastruktur i likhet med exempelvis elektricitet, kommunikationer och vägar. Och med samhällets ökande beroende av Internet kommer regeringarnas vilja att reglera Internet att öka i motsvarande grad.

Skillnaden är att på den internationella arenan finns inte någon naturlig auktoritet för att styra upp alla effekter av informationssamhället. Som vi kommer att se i kapitlet *Styrningens tre universum – Aktörerna och arenorna* har FN tagit initiativ till en global regim för nätet, men det finns fortfarande föga enighet om vem som ska styra vilka frågor.

Det finns också ett annat skäl till varför den politiska sfären vill ha viss kontroll över nätet. Hur liberal en regering än är när det gäller styrningen av Internet finns där alltid en



politisk logik. Oavsett hur många gånger en regering påpekar att Internet är en privat ägd och styrd infrastruktur kan den inte utifrån ett politiskt perspektiv friskriva sig från ansvar. Om Internet skulle upphöra att fungera i ett land kommer folk oundvikligen vända sig till regeringen med krav på att problemet löses. Regeringar är alltid *lenders of last resort*, det vill säga den instans som ytterst får ta ansvaret ifall något går fel.

### En tröskel till ett ökat engagemang

Perioden 2005–2010 kan mycket väl betraktas som en tröskel till ett ökat samhällsengagemang för informationssamhället. De EU-direktiv och den svenska lagstiftning som förbereddes under den föregående femårsperioden började då också få allmänhetens uppmärksamhet. Symptomatiskt har stora morgontidningar engagerat sig och utsett särskilda redaktörer för diskussion om den ökande graden av reglering av Internet och vilka effekter det har på samhället, till exempel användarnas integritet.

Inom EU-samarbetet finns motsvarande trend. Med revisionen av det så kallade telekompaketet kom en nystart för ett politiskt intresse av att styra och reglera innehållet på nätet. Men även regleringen av Internet som en samhällskritisk infrastruktur finns med på den politiska agendan. Under våren 2009 publicerade EU-kommissionen ett så kallat ståndpunktspapper med titeln *Internet Governance – the next steps*. Där tog man för första gången sedan 2003 upp frågan om Internets förvaltning på en hög politisk nivå.

# Styrningens tre universum – Aktörerna och arenorna

Som nämndes inledningsvis är berättelsen om Internet Governance en beskrivning av en process vi alla befinner oss mitt i. Det här avsnittet syftar till att inventera och beskriva några av de organisationer som agerar för Internets styrning på den globala arenan.

Initiativet till en politisk styrning av Internet kom ursprungligen från ett FN-organ, från Internationella teleunionen (ITU). Teleunionen hade bildats 1865, bland annat för att skapa en regim för telegrafi och senare för telefoni. Initiativet skedde genom bildandet av ett världstoppmöte för Internet – *World Summit on Information Society*, eller WSIS. ITU gjorde här antagandet att en internationell regim för Internet skulle nås genom det gradvisa förbättrade samarbetet mellan länder. Mellanstatliga förhandlingar hade ju fungerat tidigare för att skapa en internationell standardisering och regim för telefonin.

Problemet var bara att det redan fanns en rad organisationer som koordinerade den dagliga skötseln av Internet. Sedan 1986 finns *The Internet Engineering Task Force* (IETF), en gruppering eller process för teknisk standardisering av Internet. Sedan 1992 finns *Internet Society* (ISOC), en icke vinstdrivande organisation med ändamål att bidra till utvecklingen av Internet i allmänhetens intresse. Likaså bildades *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) 1998 för att hantera ett antal uppgifter som tidigare sköts av det civila samhället och som kanaliserade styrningen från den amerikanska regeringen via dess Handelsdepartement (*Department of Commerce*, DoC).

Det fanns med andra ord åtminstone tre parallella universum som gjorde anspråk på att vara den rättmätiga mittpunkten för Internets styrning då WSIS påbörjades. Givetvis har alla dessa organisationer kopplingar till varandra, så bilden kan inte bli annat än komplex.

Internet är som nät betraktat en global företeelse med föga intresse för nationsgränser och nationell reglering. En del av dragkampen mellan intressenterna handlar alltså om – och i sådana fall hur – nätet ska styras av ett nationellt parlament eller en global regim. En annan del av dragkampen handlar om ifall Internet ska vara ett öppet kommunikationsnät eller flera slutna nät. En tredje dimension i dragkampen kan exempelvis vara graden av yttrandefrihet och begränsningar av att få publicera på nätet, och så vidare. WSIS-förhandlingarna kom att utvecklas i flera olika riktningar och utifrån flera helt skilda perspektiv på vad en politisk styrning av Internet faktiskt skulle handla om.

Inledningsvis visade vi på två ytterligheter om vad Internet Governance faktiskt skulle betyda. I teknikersamfundet utgick man ofta från en snäv definition, och menade att "...bara politiker får lära sig förstå hur Internet fungerar kommer de att förstå att fatta 'rätt' beslut". Bland regeringsrepresentanter i FN fanns en motsvarande irritation över de gränsöverskridande egenskaperna som utmärker Internet. En teknik som utmanar nationalstatens suveränitet innebar givetvis grus i maskineriet för en organisation som ser som sin uppgift att skapa politisk enighet mellan nationalstater för ett informationssamhälle.<sup>5</sup> Som nämndes inledningsvis fanns varken före eller efter WSIS en enhetlig idé om vem som skulle styra vad. WSIS-förhandlingarna blev därför en kompromiss med löften om fortsatt samarbete.

En av de tydligaste konfliktlinjerna i WSIS-förhandlingarna handlade om Internets så kallade strategiska resurser. Aktörer från framför allt den regulativa sfären oroade sig för att den amerikanska regeringen genom sin kontroll av organisationer som kontrollerade IP-adresseringen och DNS-systemets rotzon skulle kunna 'stänga av' Internet, och därmed kontrollera nätet.

Att summera Internets strategiska resurser som IP- adressering och domännamnssystemet är en grov förenkling. Trots det kallas de ibland också för de värdeskapande komponenterna i Internet och

---

<sup>5</sup> *Institutions will try to preserve the problem to which they are the solution.* (efter Clay Shirky, via Kevin Kelly, [http://laboratorium.net/archive/2010/04/08/the\\_shirky\\_principle](http://laboratorium.net/archive/2010/04/08/the_shirky_principle))

utgör därmed en naturlig grund för konflikt. En lika slarvig användning av begreppen får vi i de fall då IP-adresseringen och DNS kallas Internets unika identifierare. Begreppen används ofta på ett ungefärligt och slarvigt sätt. Mer om detta senare.

Det har efter WSIS 2005 kommit att målas upp en bild av processen för styrning av Internet som en institutionell dragkamp mellan FN-sfären (ITU) och ICANN. I den bilden är ITU en traditionell politisk organisation där styrning sker uppifrån och ner av representanter för nationalstater och regeringar i FN. Samtidigt får ICANN representera ett civil society-perspektiv, baserat på styrning nerifrån och upp och utrymme för många olika intressenter (*multistakeholder*-styre eller mångfaldsmodell).<sup>6</sup> En sådan förenkling är givetvis halsbrytande och ger inte allting rättvisa, men präglar många intressenters bild av utvecklingen de senaste fem åren.

## ISOC:s universum – teknikersamfundets styrning av Internet

### Internet Engineering Task Force (IETF)

De tekniska standarderna för Internet togs i stor utsträckning fram av *Internet Engineering Task Force* (IETF). Inom teknikersamfundet och särskilt i IETF hyllar man också denna *bottom-up*-utveckling av nätet (även kallat ad-hoc-standardisering). Det finns en mycket god sammanfattning av IETF och dess självbild kallad *The Tao of IETF: A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force*.<sup>7</sup> Därför ska bara några aspekter av styrningen av IETF tas upp här.

I IETF arbetar man för att inte bli kallad en organisation, utan snarare en process. Man påpekar ofta att arbetet i IETF är frivilligt och att alla mötesdeltagare är där i sin personliga kapacitet, inte i egenskap av anställda på ett visst företag. Med detta vill man sär-

6 Alla förenklingar blir osanna i någon betydelse. Många vänder sig mot denna förenkling, och ser inte varför man ska koppla samman IETF med ICANN. Poängen med liknelsen är att belysa skillnaden i ansats vad gäller just styrning av nätet.

7 <http://www.ietf.org/tao.html>

skilt betona organisationens integritet och dess motstånd mot att stora globala IT-bolag skulle kunna kapa standardiseringsprocessen för sina egna ekonomiska intressen.

Trots att IETF är en global verksamhet som renodlat ägnat sig åt teknisk standardisering har den tydligt tagit avstånd från en politisering av Internet. 1992 ska IETF:s informella slogan ha formulerats: *We reject: kings, presidents, and voting. We believe in: rough consensus and running code*<sup>8</sup>. Det slagordet citeras ofta, eftersom det så elegant sammanfattar hur IETF vill nischa sig till samtal om den tekniska standardiseringen av Internet, och hur man därmed vill undvika affärsmässiga och politiska dimensioner av nätet. I IETF råder en kultur där alla former av auktoritärt styre belönas med rött kort och utvisning.

Hur går då beslutsordning modell bottom-up till? Ryggraden i IETF:s arbete är ett hundratal kombinerade arbetsgrupper och e-postlistor som diskuterar alla tänkbara aspekter av Internets struktur. På e-postlistorna diskuteras vanligtvis mycket snävt avgränsade tekniska frågor där det krävs en mycket specifik kunskap för att förstå de resonemang som förs. Kunskapströskeln för inträde i dessa diskussioner är mycket hög, vilket avgränsar diskussionen till ett fåtal personer globalt.

Tre gånger per år manifesteras IETF i fysiska möten runtom i världen. Mötena äger rum under en vecka, och arbetsgrupper motsvarande e-postlistorna sätts upp för att i seminarieform fortsätta diskussionen. Historiskt har mötena vanligtvis hållits två gånger var tre i USA, eftersom ”merparten av deltagarna är amerikaner”. Det är oklart vad som är orsak och verkan i detta sammanhang, men eftersom globala flygresor är dyra faller det sig naturligt så att det deltar fler européer på möten i Europa, och fler asiater på möten i Asien. På senare år har 900–1 300 personer deltagit på de veckolånga mötena i ett hundratal grupperingar.

Utfallet av IETF tecknas ner i ett batteri av dokument. En typ

---

<sup>8</sup> <http://www.ietf.org/tao.html> och <http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/MAHC.2006.42>



av dokument tecknar ner rekommendationer till goda exempel<sup>9</sup> hur ett problem kan lösas, Andra dokument ger en teknisk överblick med en bredare publik för ögonen<sup>10</sup>. De mest kända dokumenten är RFC:er<sup>11</sup>, det vill säga förslag till dokument som ska granskas och godkännas av samfundet. En RFC är ibland ett förslag till en teknisk standard för Internet, men kan exempelvis också innehålla regler för arbetsordning i IETF etcetera. Slutligen finns dokument för etablerade standarder.<sup>12</sup> Det finns när detta skrivs cirka 5 700 RFC:er<sup>13</sup> och det tillkommer ett hundratal nya varje år.

Trots IETF:s önskan att vara en process, snarare än ett beslutande organ, behöver man någon form av mittpunkt i sitt arbete. *Internet Architecture Board* (IAB) är en sådan funktion. Sommaren 2010 har IAB publicerat ett dokument där man reflekterar över sin och IETF:s roll i Internetsamfundet, och hur de rollerna kan utvecklas.<sup>14</sup> Denna fråga kommer att utvecklas under 2010 och 2011.

## Internet Society (ISOC)

Den globala organisationen Internet Society, ISOC, bildades av ett antal individer som engagerat sig i IETF-processen. Givet IETF:s ambition att vara fristående från såväl kommersiell som politisk styrning blev ISOC en icke-vinstdrivande organisation med ändamål att bidra till Internetstandardisering, till utbildning och till Internetpolitiska frågor. ISOC bildades med andra ord som en organisatorisk, administrativ och finansiell hemvist för IETF.<sup>15</sup> Sedan dess har organisationen kommit att representera det civila samhällets engagemang i styrningen av Internet. Vid ett styrelsemöte

9 *Best Current Practices in the Internet*, eller BCP:s

10 Dokumenten kallas FYI:s (*For Your Information*)

11 *Request For Comment*, RFC

12 Dessa standarddokument kallas STD

13 <http://www.arkko.com/tools/rfcstats/>

14 <http://www.ietf.org/mail-archive/web/ietf/current/msg62743.html>

15 <http://www.isoc.org/internet/history/ietfhis.shtml>

1995 slog ISOC:s förtroenderåd<sup>16</sup> fast att ISOC:s främsta uppgift är att hålla Internet flytande (*Keep the Internet going*). Samma år initierade förtroenderådet också ett närmare samarbete med FN-organet Internationella teleunionen (ITU).<sup>17</sup> Samarbete knöts med standardiseringsavdelningen (ITU-T), med radiosektorn (ITU-R) och med utvecklingsavdelningen i ITU.

Före ISOC:s bildande hade en stor del av IETF:s de-facto-standardisering finansierats genom olika amerikanska myndigheters satsning på forskning, där exempelvis försvarsforskningsinstitutet ARPA och rymdstyrelsen NASA är mest kända för en svensk läsare.<sup>18</sup> Med ISOC som en fristående och självständig organisation kunde bland annat standardiseringsprocessen för Internet finansieras under ett paraply, av en utomstående aktör. ISOC kunde också vända sig till ett flertal intressenter i informationsområdet för finansiering utan att IETF:s trovärdighet som oberoende process kunde ifrågasättas.

ISOC har säte i Washington och Genève. Man håller sig också med regionalkontor i fem världsdelar samt nationella så kallade chapters i mer än 80 länder. Ett *chapter* är en ideell förening som håller kontakt med det lokala Internetsamfundet. ISOC är till sin filosofi en decentraliserad organisation. Man är en stark förespråkare för en bottom-up-styrning av nätet, det vill säga alla intressenter ska få ta del av dess styrning. Organisationen har mer än 28 000 individuella medlemmar.

ISOC är också administrativ hemvist för organisationerna IAB, IRTF and IANA. Innan ISOC bildades fanns en organisation kallad *Internet Activities Board* (IAB). IAB bestod av två grenar, Internetforskning (IRTF) och Internetutveckling (IETF).<sup>19</sup> I samband med ISOC:s bildande 1992 bytte IAB namn till *Internet Architecture Board*, och bytte därmed delvis uppgifter. Idag har IAB dels som uppgift att vara en kommitté inom IETF, och dels att vara ett rådgivande organ till ISOC.

---

16 *ISOC Board of Trustees*

17 <http://www.itu.int/en/pages/default.aspx>

18 <http://www.isoc.org/internet/history/ietfhis.shtml>

19 *Internet Research Task Force* (IRTF) och *Internet Engineering Task Force* (IETF)

Slutligen är ISOC också administrativt hemvist för *The Internet Assigned Numbers Authority* (IANA). IANA<sup>20</sup> har tre huvudsakliga uppgifter:

- Man ansvarar för den globala koordinationen av domännamns-systemets så kallade rotzon.<sup>21</sup> Det betyder bland annat att man sköter den tekniska tilldelningen av landstoppdomäner (ccTLD) och generiska toppdomäner (gTLD). Dessutom sköter man toppdomänen .int, och den så kallade arpa-zonen.
- Man ansvarar för den globala koordineringen av nummerfrågor. Det betyder IP-adressering<sup>22</sup> och det mindre kända AS-adressering<sup>23</sup>.
- Man ansvarar för att upprätthålla andra typer av resurser, som exempelvis koder och andra nummerserier i ett flertal Internet-protokoll.

De tre funktionerna brukar sammanfattas som IANA-funktionen, eller Internets strategiska – eller kritiska – resurser. De kallas ibland också för Internets unika identifierare. Den politiska kontrollen över IANA-funktionen var som tidigare sagts en av de tydligaste konfliktlinjerna i WSIS-förhandlingarna.

## ICANN:s universum

### IANA och ICANN

ICANN, *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*, bildades 1998 som en politisk överbyggnad, det vill säga som en brygga mellan det teknikersamfund som drev och utvecklade Internet å ena sidan och amerikanska staten å andra sidan. Eftersom organisationen är civilrättslig och har hemvist i Kalifornien sorterar den under kalifornisk (amerikansk) rättsordning. ICANN:s föregångare

<sup>20</sup> <http://www.iana.org/>

<sup>21</sup> Domännamnsystemet förkortas oftast DNS

<sup>22</sup> Som i *Internet Protocol*, eller IP-adress

<sup>23</sup> *Autonomous System Numbers*, AS-nummer

hade i en serie av avtal med amerikanska staten fått i uppgift att ansvara för att bevara Internets stabilitet, att verka för konkurrens, att verka för det globala internetsamfundets intressen, och att utveckla en policy för Internets utveckling som baseras på konsensus och en bottom-up-process. Avtalen lever kvar, och rent praktiskt betyder detta att amerikanska regeringen (än idag) behöver tillfrågas innan ändringar i Internets strategiska resurser kan tillåtas. Det betyder konkret att amerikanska staten ska godkänna förändringar i bland annat domännamssystemet och IP-adressallokering.

### ICANN:s uppgift och struktur

ICANN:s huvudsakliga uppgift är enligt de egna uppgifterna att på en övergripande nivå koordinera det globala Internets system för unika identifierare, och särskilt att se till en stabil och säker användning av dessa unika identifierare. Internets system för unika identifierare kan slarvigt jämföras med Internets kritiska resurser, det vill säga IP-adressering, domännamssystemet och andra protokoll för Internet. Det var ju också dessa så kallade IANA-funktioner som mötte störst politisk konflikt under WSIS-mötena i FN:s regi 2003 och 2005.

ICANN betonar själva att detta i huvudsak är en teknisk koordinering, men att den är av avgörande betydelse för den stabilitet och interoperabilitet som ska utmärka Internet. *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA) är den organisation som mer handgripligt sköter Internets strategiska resurser. Det är idag en underorganisation till ICANN.

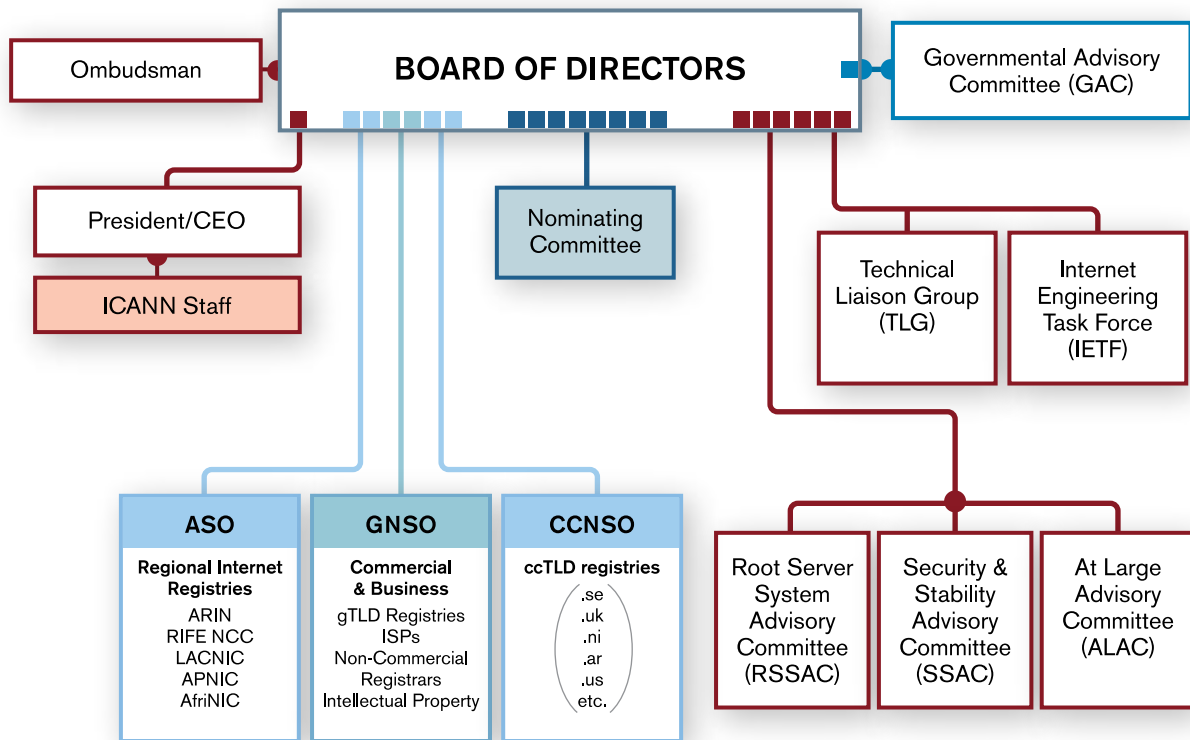
ICANN har i sin strategiska plan för perioden 2010–2013 själv formulerat sin uppgift som att:

- Tillförsäkra domännamssystemets stabilitet och säkerhet
- Verka för konkurrens, tillit, valfrihet och innovation
- Bidra till att skapa ett väl fungerande Internet

Det är fortfarande svårt att avgränsa exakt var gränsen för de tre

uppgifterna ska gå. Särskilt den andra punkten lämnar i princip helt öppet vilka marknader ICANN ska öka konkurrensen på.

Precis som så många andra oberoende organisationer världen över styrs ICANN av en styrelse.<sup>24</sup> Styrelsen byts ut enligt ett rullande schema, och har en nomineringskommitté och så vidare. Organisationen är komplex, och sammanfattas kanske bäst i en organisationskarta:



ICANN:s organisationella struktur, 2010.

Utöver styrelsen bemannas ICANN av en VD, personal på drygt 140 personer och ett antal stödjande organisationer och råd.<sup>25</sup> Regeringarna har en särskild rådgivande funktion till ICANN:s styrelse

<sup>24</sup> <http://www.icann.org/en/general/board.html>

<sup>25</sup> SO = *Supporting organizations*, exempelvis ccNSO, AC = *Advisory Council*, exempelvis GAC

(GAC), och de organisationer som driver Internet ute i världen representeras i ccNSO, gNSO och ASO, det vill säga organisationer som samlar toppdomänadministratörer, de fem regionala knutpunkterna för Internettrafik (RIR:s) och andra intressen. I de stödjande organisationerna finns också kommersiella intressen som exempelvis den internationella handelskammaren (ICC), och upphovsrättsintressen representerade. Där finns också råd för Internets stabilitet, för rotserver-systemet, etcetera. ICANN samlar med andra ord en relativt stor skara representanter för såväl affärsintressen som teknisk förvaltning av Internet och regulativa intressen – det vill säga just de tre perspektiv som nämndes inledningsvis. ICANN är på så vis sinnebilden för mångfaldsrepresentation i Internets styrning. Men till skillnad från många FN-organs ambitioner avgränsas ICANN-modellen till styrningen av Internet som infrastruktur, till Internets strategiska resurser.

ICANN har sedan starten 1989 sitt mandat att driva Internets strategiska resurser från den amerikanska staten. Det är handelsministeriet *Department of Commerce* (DoC), som delar ut den rätten i avtal som påminner om upphandlingar. Avtalen har förnyats regelbundet, och varierat i namn. De tidigare avtalen<sup>26</sup> ersattes hösten 2009 med överenskommelsen *Affirmation of Commitment* (AoC).<sup>27</sup>

AoC är en relativt betydelsefull förändring av amerikanska statens kontroll av ICANN. I grova drag kan överenskommelsen karaktäriseras av att

Organisationen ICANN får en lösare koppling till – och blir mindre direkt styrd av – USA:s regering.

ICANN får också ett tydligare eget ansvar gentemot den amerikanska staten och gentemot Internetsamfundet. Där bildas särskilda rådgivande organ till ICANN. De rådgivande organen kommer att genomföra regelbundna granskningar av ICANN:s arbete på fyra områden:

1. Konkurrens inom – och eventuellt mellan – generiska toppdomäner
2. Hanteringen av data rörande domäninnehavare (*whois*-register)

<sup>26</sup> (Joint project agreement, JPA)

<sup>27</sup> <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

### 3. Internets säkerhet och transparens

### 4. Ansvarighet och det offentliga intresset

ICANN tolkar det nya avtalet ungefär så här:

- *Det senaste avtalet (AoC) fastställer att ICANN även fortsättningsvis ska vara en privat och icke-vinstdrivande organisation.*
- *Där betonas att organisationen är och även fortsättningsvis ska vara en oberoende och självständig organisation, som inte är kontrollerad av en enskild enhet.*
- *ICANN:s arbete ska utvärderas av Internetgemenskapen, en ordning som ytterligare förstärker tanken om deltagande för alla intressenter<sup>28</sup>*
- *Den nya rollen för ICANN innebär också möjligheten att arbeta vidare för ett internationaliserat Internet.*
- *Till skillnad från tidigare överenskommelser på tre år är AoC kontinuerligt, det vill säga det upphör först då det sägs upp.*

En annan tydlig skillnad är att regeringarnas rådgivande organ (GAC, se avsnitt nedan) inte bara får ett förlängt mandat utan också en förnyad och utökad roll. De fyra typer av utvärderingar som organisationen ska göra av sin egen verksamhet nomineras i stor utsträckning av GAC. De regeringar som aktivt ingår i det rådgivande organet får en stärkt roll i utvärderingen av ICANN.

Alltsedan AoC-avtalet signerades diskuterar ICANN i ökande grad organisationens ansvar gentemot omvärlden. Resonemanget utvecklas på ICANN:s webbplats<sup>29</sup>. Det går i huvudsak ut på att diskutera ansvar gentemot allmänheten, gentemot aktörerna i ICANN-sfären (det vill säga de parter man har avtal eller andra åtaganden med) samt gentemot kommersiella och juridiska intressen.

<sup>28</sup> *multi-stakeholder model*

<sup>29</sup> <http://www.icann.org/en/accountability/frameworks-principles/contents-overview.htm#context>

## **Regeringsrepresentation modell bottom-up**

### *ICANN Governmental Advisory Committee (GAC)*

Många intressenter i det civila samhället vill gärna avpolitiserat frågan om Internets styrning. Genom att ge sitt stöd till ICANN vill man avdramatisera den politiska spänning som fanns i WSIS-processen. *Governmental Advisory Committee (GAC)* är ett rådgivande organ till ICANN:s styrelse, bestående av representanter från nationalstaternas regeringar och vissa andra organisationer såsom EU, Internationella teleunionen ITU och den internationella organisationen för upphovsrätt (WIPO).

Att GAC är begränsat till just en rådgivande roll till en privat organisation var i WSIS-processen provocerande för många stater. I motsats till FN:s traditionella beslutsordning blir det ju då inte staternas överhöghet som gäller, utan de krav och egenskaper som Internet ställer på utvecklingen. Fram till WSIS hade principen om alla staters suveräna likställdhet, och därmed rätt till styre över statens inre angelägenheter, betraktats som den självklara utgångspunkten även för Internets styrning.

GAC är alltså begränsat till en rådgivande roll till ICANN i frågor som rör statsangelägenheter. Det gäller särskilt där ICANN:s policy kan komma i beröring med nationell lag eller internationella överenskommelser. I motsats till exempelvis FN:s ordinarie styrmekanismer finns i GAC ingen beslutande funktion. GAC sammanträder i samband med ICANN-möten tre gånger per år.

GAC har också fått i uppdrag att i större utsträckning än tidigare inkludera representanter för regeringar utanför USA, för att ge ICANN en tydligare internationell prägel. Det ankommer på GAC:s ordförande att föreslå deltagare i sådana granskningskommittéer.

## **Avtalen med den amerikanska staten**

### *IANA-kontraktet*

ICANN är den organisation som har ett avtal med amerikanska staten om IANA-funktionen. Avtalet slöts i februari 2000, och har



sedan dess förlängts i omgångar.<sup>30</sup> Det löper ut till ny omförhandling 30 september 2011. Avtalet är det formella dokument som reglerar vilka krav den amerikanska regeringen kan ställa på ICANN:s styrning av Internets strategiska resurser. ICANN:s åtagande är ett cirka 20 sidor långt dokument<sup>31</sup> som innebär att organisationen bland annat ska:

- koordinera tilldelningen av skilda parametrar för Internets olika protokoll. Den uppgiften innebär att säkra Internets unika identifierare,
- uppdatera pekningar till de nationella toppdomänerna (ccTLD), samt motsvarande kontaktuppgifter,
- administrera ansökningar<sup>32</sup> om tilldelning (delegation) och fråntagande (*redelegation*) av landstoppdomäner, samt undersöka, analysera och rekommendera beslut till den amerikanska staten i de fall sådana ansökningar kommer in,
- fördela Internets nummerresurser. Denna funktion inbegriper ansvar för IPv4- och IPv6-adresser, och motsvarande adresser för AS-nummer. Det inbegriper också ansvar för delegering av block av IP-adresser till regionala registries. Dessutom ingår *multicast*-adressering med mera.
- Att en särskild *Director of security* ska avdelas för att säkra driften av systemet.

Som framgår av denna lista begränsas alltså den amerikanska statens inflytande över Internet till ett avtal med en privat organisation, och gäller i huvudsak tekniska variabler, särskilt registren över unika identifierare (IP-adresser och kontrollen över tilldelning av toppdomäner, ibland också kallat rotzonen). Däremot regleras ingenting om innehållet i den trafik som förmedlas via Internet.

30 <http://www.icann.org/en/general/iana-contract-14aug06.pdf>

31 <http://www.icann.org/en/general/iana-proposal-02feb00.htm>

32 Sådana ansökningar kallas gemensamt för *IANA root management requests*

## IANA-funktionen förnyas

Under 2011 ska IANA-kontraktet förnyas. Det betyder konkret att den upphandling av uppdraget att driva Internets strategiska resurser som gjordes 1997, och där ICANN tilldelades den rollen, ska göras om. Rent teoretiskt skulle den amerikanska staten vid det tillfället kunna leja ut IANA-funktionen till vilken aktör som helst. Vid ICANN-mötet i Bryssel 2010 betonade Europeiska kommissionens nyutnämnda kommissionär för IT-frågor, Neelie Kroes, sina förhoppningar om att detta borde vara ett gyllene tillfälle för internationellt samarbete. Med detta antydde hon troligtvis att hon vill se en internationalisering och flytt av driften av Internets strategiska resurser, något som de flesta är överens om aldrig kommer att ske.

## FN-systemets universum

### Internationella teleunionen (ITU)

Den internationella teleunionen (ITU) är ett av de permanenta organen i FN:s förvaltning. ITU betraktar sig själv som världens mest kända organisation för utveckling av standarder för IT-infrastruktur och Internet.<sup>33</sup> Dess telestandardiseringsavdelning (ITU-T) formulerar sådana standarder för såväl röstöverföring som för data och video. Inom ITU finns standardiseringsbyrån (TSB)<sup>34</sup>, ett organ som står för samordning och logistik av de arbetsgrupper, seminarier, dokumenthantering etcetera som ingår i ITU:s arbete. Byrån ligger i ITU:s lokaler i Genève, och har ett 60-tal personer anställda.

ITU:s prioriteringar handlar om att tillgodose utvecklingsländernas behov då globala standarder utvecklas, om Internetåtkomst (access) och framtagande av internationella standarder för sömlös kommunikation i det man kallar *Next Generation Networks* (NGN).

---

<sup>33</sup> <http://www.itu.int/net/ITU-T/info/Default.aspx>

<sup>34</sup> *The Telecommunication Standardization Bureau* (TSB)

Andra prioriterade områden är ökad tillit och användarsäkerhet i användandet av IT som kommunikationsmedel, exempelvis varningssystem vid katastrofer, samt att minska informationsteknikens effekter på klimatet.

ITU har med andra ord en helt annan utgångspunkt för sitt arbete. Till skillnad från exempelvis IETF utgår man från en bred politisk ambition, och ser inte med blida ögon på att intresseorganisationer deltar i politiska beslut. Där finns en tydlig rivalitet mellan det civila samhällets de-facto-standardisering i exempelvis IETF å ena sidan, och de formella politiska hierarkiernas standardisering under FN-hatt å andra sidan.

Om IETF vill framstå som en konsensusbaserad och icke-politisk standardisering så finns dess motsvarighet – och motsats – inom ITU, nämligen FN:s organ för telestandardisering *World Telecommunication Standardization Assembly* (WTSA). IETF och WTSA lever delvis parallellt och engagerar sig i stor utsträckning för samma frågor.

## **World Summit on Information Society och Internet Governance Forum**

*World Summit on Information Society* (WSIS) är beteckningen på de informella FN-toppmöten som hölls 2003 och 2005 om Internets utveckling. Resultatet av denna relativt breda ansats är den så kallade Tunisagendan, ett dokument som samlar det internationella samfundets arbete med Informationssamhället. WSIS-processen inbegriper åtgärder som berör de flesta sektorer i samhället. Processen efter det första WSIS-mötet sker i IGF (*Internet Governance Forum*), som dels håller ett årligt ambulande tredagarsforum, och dels cirka tre förmöten i Genève. IGF är FN:s version av mångfaldsrepresentation för erfarenhetsutbyte och debatt. Dit bjuds såväl affärsintressen som representanter för regeringar och det globala teknikersamfundet.

Det ursprungliga initiativet till WSIS togs av Internationella teleunionen (ITU). För ITU:s räkning handlade det om att etablera

ett institutionellt ramverk för en global Internetpolitik, det vill säga en internationell regim för Internet, och då en politik för de flesta aspekterna av informationssamhället.

WSIS-arbetet inleddes i december 2003 med ett möte i Genève.<sup>35</sup> I en andra fas fortsatte mötesförhandlingarna i Tunis i november 2005. WSIS-arbetet klingande av i en kompromiss om fortsatt arbete, eller löftet om ett ökat samarbete – *enhanced cooperation*<sup>36</sup>. Löftet utformades lagom löst för att skapa ett manöverutrymme att tolka vad ett sådant samarbete faktiskt ska innebära, det vill säga begreppet blev en kompromiss i en relativt infekterad förhandling. Än idag är den konkreta innebörden av begreppet oklar.

Redan i första halvan av WSIS bestämde man sig för att arbeta för ett inkluderande, människocentrerat och utvecklingsorienterat informationssamhälle för alla.<sup>37</sup> Bakom begreppen gömmer sig spetsigare budskap än vad som syns på ytan. Att bestämma sig för att Internet skulle vara ett utvecklingsorienterat informationssamhälle för alla var mindre självklart 2003 än vad det är idag. Vid den tiden användes Internet av en betydligt mindre andel av jordens befolkning. Ett informationssamhälle för alla binder exempelvis FN att prioritera arbete för Internetutbyggnad i tredje världen, trots att det där i många fall till och med saknas elektricitet. En i våra ögon harmlös formulering kan med andra ord dölja många tuffa ekonomiska åtaganden.

Implementeringen av WSIS sker i elva så kallade Action Lines.<sup>38</sup> Dessa kan exempelvis handla om offentlig sektors roll i utveckling av Internet i utvecklingsländer, om grön IT, e-förvaltning och så vidare. Redan 2003 formulerades också en handlingsplan<sup>39</sup> som följts upp löpande.

---

35 <http://www.itu.int/wsis/index.html>

36 En av de svåraste konflikthärdarna under WSIS var just tolkningen av begreppet *Enhanced cooperation*, och vad det konkret ska innebära i FN-samarbetet. Idag är begreppet överlastat från den kompromissen, och även de mest rutinerade förhandlare bleknar då uttrycket uttalas offentligt.

37 Tunisagendan § 35

38 <http://www.itu.int/wsis/implementation/>

39 <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>

Dessa *Action Lines* följs vanligtvis upp årligen under en vecka i maj i Genève.

---

► **WSIS Action Lines**

- C1. The role of public governance authorities and all stakeholders in the promotion of ICTs for development
  - C2. Information and communication infrastructure
  - C3. Access to information and knowledge
  - C4. Capacity building
  - C5. Building confidence and security in the use of ICTs
  - C6. Enabling environment
  - C7. ICT Applications: E-government, E-business, E-learning, E-health, E-employment, E-environment, E-agriculture, E-science
  - C8. Cultural diversity and identity, linguistic diversity and local content
  - C9. Media
  - C10. Ethical dimensions of the Information Society
  - C11. International and regional cooperation
- 

## Tunisagendan

Det skriftliga utfallet av WSIS-processen var den så kallade Tunisagendan.<sup>40</sup> Tunisagendan är det centrala dokument, framtaget på traditionellt FN-manér med förhandlade texter mellan medlemsstater. Dokumentet är en typisk FN-kompromiss: en *charter*, eller ett generellt hålllet dokument som tecknar ner resultatet av förhandlingarna.

I Tunisagendan enades man om visionen att styrningen av Internet skulle vara:

*"...people-centered, inclusive and development-oriented Information Society, where everyone can create, access, utilize and share information and knowledge, enabling individuals, communities and peoples to achieve their full potential in promoting their sustainable development and improving their quality of life".*

---

<sup>40</sup> <http://www.itu.int/wsiv/docs2/tunis/off/6rev1.html>

Här kom med andra ord ett helt batteri av politiska målsättningar in. Styrningen av Internet skulle vara inkluderande och användarorienterad, och den skulle också leda till hållbar utveckling, och höjd livskvalitet. Lite senare lastades processen ner med fler horisontella politiska mål som exempelvis att nätet ska bidra till innovation, konkurrens och investeringar för ekonomisk tillväxt.<sup>41</sup>

I §§ 29–82 av Tunisagendan kom så begreppet Internet Governance om inte att definieras så åtminstone att förtydligas. Man gör skillnad mellan Internet Governance (styrningen av Internet) och *The management of the Internet* (Internets förvaltning). I texten konstateras bland annat att: Internet är en global nytta avsedd för allmänheten, och att dess styrning ska utgöra en central del i informationssamhällets agenda. Den internationella förvaltningen av Internet ska vara multilateral, transparent och demokratisk, med fullt engagemang av regeringar, privat sektor, det civila samhället och internationella organisationer.<sup>42</sup>

Lite senare bekräftar man att Internets förvaltning innebär både tekniska och allmänpolitiska policyfrågor, och att dess förvaltning ska involvera alla intressenter och relevanta organisationer. I § 35 gör man en uppdelning av ansvar så att övergripande politiska frågor som berör Internet beslutas av de enskilda nationalstaterna. Vidare konstaterar man att intressenter utanför den statliga sfären (*stakeholders*) även fortsättningsvis ska ha en betydande roll i utvecklingen av Internet, både vad gäller teknisk och ekonomisk utveckling. Även det civila samhället och internationella organisationer ska ha en central roll i Internets förvaltning.<sup>43</sup>

Längre ner i Tunisagendan påpekades att alla regeringar tillsammans skulle ha en likvärdig roll och ansvarighet att tillförsäkra ett stabilt och säkert Internet. Nytt var framför allt att sådan *public policy* skulle ske i samråd med alla intressenter, det vill säga inte beslutas av regeringar själva.<sup>44</sup>

---

41 Tunisagendan § 62

42 Tunisagendan § 29

43 Tunisagendan § 35

44 Tunisagendan § 68

En av de knepigaste slutsatserna i Tunisagendan formulerades i § 69. Där landade man formuleringen att fortsatt samarbete för Internetutveckling skulle ske i ett kontinuerligt samarbete (*enhanced cooperation*). Vidare att regeringar på ett likställt sätt skulle ha rätt att utöva sådan politik som rör landets intresse i Internetrelaterade frågor, men då på en principiell nivå. I paragrafen fastslogs särskilt att då det gäller den dagliga operationella driften av Internet, saknas den rätten.

Tunisagendans § 38 preciserade man särskilt att regionala förvaltningsorgan för Internets strategiska resurser ska etableras, för att på så sätt både etablera en global kontroll och garantera nationalstaternas kontroll över regionala strategiska resurser för Internet.<sup>45</sup> I praktiken skrev man här med andra ord fast att Internets förvaltning ska ske decentraliserat, i de så kallade regionala knutpunkterna<sup>46</sup>, och att strategiskt viktiga punkter för Internets infrastruktur ska finnas spridda på flera ställen i världen.

## Internet Governance Forum (IGF)

Utöver det fortsatta arbetet för *enhanced cooperation* var kanske den viktigaste slutsatsen av WSIS att man skulle förlänga WSIS-processen i ett kontinuerligt diskussionsforum, *Internet Governance Forum*, IGF.<sup>47</sup> Tunisagendan kom särskilt att betona att IGF inte på något sätt skulle ersätta befintliga mekanismer för styrning inom FN. Där bestämdes i stället att IGF skulle utgöra en neutral och icke-bindande arena för diskussion om Internets framtid och utveckling.

Riktlinjerna och mandatet för IGF skrevs fast i Tunisagendan.<sup>48</sup> Ett IGF är en ovanlig form av möte i FN, eftersom mötet utöver representanter för medlemsländernas regeringar även bjuder in intresseorganisationer, företag och organisationer från det civila samhället. Diskussionen i ett IGF saknar bindande dokument, och där-

<sup>45</sup> Tuniagendan §38

<sup>46</sup> De så kallade RIR:arna, det vill säga *Regional Internet Resources*

<sup>47</sup> <http://www.intgovforum.org/cms/>

<sup>48</sup> Tunisagendan § 72

med hårda åtaganden för deltagande regeringar. Forumet är i stället en arena för en mångfald av deltagande. Eftersom IGF inte skulle betraktas som ett beslutsforum blev en bärande tanke att dialog mellan alla intressenter skulle leda till en process i samsyn och konsensus.

I IGF vinnlägger man sig alltsedan WSIS-mötet i Tunis om att mångfalden i informationssamhället och alla dess organisationer ska bidra med sin syn på hur Internet behöver styras. Principen om att alla intressenter ska få delta på lika villkor är tydlig i denna organisation. Man betonar gärna att agendan till mötena ska sättas samman av många intressenter, så att den därmed inte dikteras av regeringar och deras samarbete i det formella FN-samarbetet. Därför har ett rådgivande organ, *Multistakeholder Advisory Group (MAG)* bildats. Gruppen består av 56 medlemmar och dess medlemmar nomineras som representanter för alla de intressenter som engagerar sig i Internets styrning. Ordförande för det rådgivande organet är FN:s generalsekreterares särskilde rådgivare för Internet Governance.

MAG har möten tre gånger om året, möten som föregås av öppna samrådsmöten. EU-kommissionen och EU:s ordförandeskap har varsin plats på dessa MAG-möten.<sup>49</sup>

Vid sidan av det huvudsakliga spåret i agendan på IGF finns dessutom så kallade dynamiska koalitioner. Det är vanligtvis löst sammansatta och e-postbaserade nätverk som träffas en gång om året på IGF-möten. Där hålls seminarier eller workshops kring ämnen som exempelvis Internet och klimateffekten, skyddet av barn online, yttrandefrihet med mera.

### **IGF-processens fortsättning**

Den fortsatta globala styrningen av Internet har en oviss framtid.<sup>50</sup> I maj 2010 träffades ett organ inom FN för att diskutera IGF:s

---

49 StändpunktsPM:a maj 2010.

50 <http://www.intgovforum.org/cms/component/content/article/42-igf-meetings/487-the-igf-review-process>



framtid.<sup>51</sup> Det hade då gått fem år sedan WSIS i Tunis 2005, och FN hade då att ta ställning till hur den internationella och formella strukturen för Internet ska formuleras. Här diskuterades särskilt fortsättningen av IGF. Det är FN-organet CSTD<sup>52</sup> som enligt protokollet har till uppgift att ta ställning till uppföljningen av WSIS från 2005. Frågan blir då närmare: ska man förlänga processen med ytterligare IGF-möten, eller ska man finna någon annan mekanism för en FN-regim för Internet?

### Aktörer i Sverige

I Sverige finns en relativt begränsad skara aktörer som aktivt följer styrningen av Internet, huvudsakligen via IGF och ICANN.

I staten drivs arbetet med att följa Internet Governance i huvudsak i Näringsdepartementet och i Post- och Telestyrelsen. Arbetsfördelningen i regeringskansliet fungerar så att respektive departement är ansvarigt för sitt sakområde enligt WSIS elva *Action Lines*. Näringsdepartementet intresserar sig i huvudsak för frågor om Internet utifrån ett Infrastrukturperspektiv, och det inbegriper frågan om Internets kritiska resurser. Näringsdepartementet och PTS är därför de som driver frågor om Internets förvaltning och skickar delegater till ICANN:s rådgivande organ GAC.

Justitiedepartementet har engagerat sig något i Internetfrågor, särskilt då det gäller upphovsrätt i domännamn Utrikesdepartementet har hand om frågor rörande mänskliga rättigheter och yttrandefrihet på Internet. Någon enstaka riksdagsledamot har deltagit i IGF, men i övrigt är engagemanget för Internet Governance påtagligt svalt i staten.

Bland ickestatliga aktörer finns framför allt infrastrukturnära intressenter som .SE (domännamnspolicy), Netnod (Internettrafik), ISOC-SE och i viss utsträckning svenska grenen av Internationella

51 [http://www.intgovforum.org/cms/2010/Briefing\\_for\\_MS\\_on\\_the\\_question\\_of\\_the\\_IGF\\_FINAL.pdf](http://www.intgovforum.org/cms/2010/Briefing_for_MS_on_the_question_of_the_IGF_FINAL.pdf)

52 CSTD är UNCTAD:s *Commission on Science and Technology for Development*

handelskammaren (ICC) och Almegas branschförening IT- och Telekomföretagen. Teleoperatörerna lyser med sin frånvaro. Stora hårdvaruleverantörer som exempelvis Ericsson deltar i viss utsträckning i IETF, alltså i den tekniska standardiseringen av nätet, men i liten utsträckning i den politiska processen runt Internets styrning. Från det civila Internetsamfundet i Sverige deltar bland annat ovanstående organisationer i möten inom en rad underorganisationer till ICANN som exempelvis ccNSO, GNSO, SSAC och RSSAC.

# Andra arenor för internationell styrning

Som nämnts tidigare finns det många aktörer och intressen som känner sig kallade att påverka styrningen av Internet. ICANN självt arbetar på att successivt bredda sitt uppdrag och sitt mandat till något mer än vad organisationen ursprungligen var tänkt för. Organisationen har vuxit mycket snabbt både i antalet anställda och i budget.

ICANN har (om än något motvilligt) blivit en aktör på upphovsrättens område. Under förevändning att skydda upphovsrätts-skyddade varumärken startar man ett så kallat trademark clearing-house. Med denna funktion vill man skydda etablerade varumärken då nya toppdomäner kommer att godkännas i framtiden. Man agerar där många anser att *World Intellectual Property Organization* (WIPO) misslyckats.

ICANN försöker också bredda sitt mandat genom att etablera sig som en DNS-CERT, det vill säga en central auktoritet för åtgärder som gäller IT-säkerhet, exempelvis att agera mot överlastningsattacker.

*Anti Counterfeiting Trade Organization* (ACTA) är en annan potentiell arena för reglering av Internet. Arbetet är bi- eller multilateralt, och sker ej inom FN:s regi.

Frågan om mänskliga rättigheter, och särskilt yttrandefrihet samt rätten till obegränsad tillgång till information på Internet, är ett frågekomplex som seglat upp på senare tid. Genom *Global Network Initiative* (GNI) skapade flera globala företag en frivillig regim för mänskliga rättigheter på nätet. FN:s särskilde rapportör om mänskliga rättigheter arbetar för en regim om mänskliga rättigheter också på Internet.

I EU-samarbetet har Lissabonfördraget slutligen vunnit laga kraft, vilket möjliggör en EU-övergripande åklagarfunktion, en funktion som exempelvis kan ägna sig åt att jaga brott mot upphovsrättslagstiftningen, mot datalagringsdirektivet, de nationella tolkningarna av telekompaketet etcetera.

EU:s kommissionär för IT- och telekomfrågor Neelie Kroes sjösatte i maj 2010 en femårsplan för att enhetliggöra den europeiska inre marknaden för telekom och Internettrafik. Planen inbegriper bland annat digital upphovsrätt, dataskydd, nätneutralitet och e-handel.

Annars finns relativt begränsad formell styrning av Internet inom kretsen för EU. Det har sedan länge funnits en informell så kallad högnivågrupp för samordning och diskussion om WSIS och dess fortsättning i IGF, samt ICANN. Den informella arbetsgruppen, HLIG, har befolkats av representanter för medlemsländernas regeringar, men lika ofta av dess regleringsmyndigheter för Internet (det vill säga motsvarigheten till svenska PTS). EU:s medlemsstater och Kommissionen överväger nu att göra arbetsgruppen formell, vilket kan tolkas som ett första steg mot mer formell reglering av nätet i EU-direktiv.

I USA finns *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA), en myndighet som kan liknas vid svenska PTS, det vill säga den myndighet som reglerar Internets utveckling i USA. NTIA har nyligen annonserat att man ska sätta upp en *Internet Policy Task Force*. Uppdraget är att identifiera viktiga policy-frågor som rör Internet, och organisationen har under våren 2010 aviserat inriktningen på denna *think-tank*.

NTIA:s agenda har fem fokusområden:

- Privacy policy
- Child protection and freedom of expression,
- Cybersecurity
- Copyright protection
- Internet trade and the freedom of information.

Värt att notera är att agendan inte talar om ett öppet Internet, i betydelsen huruvida trafik och digitalt innehåll och digitala tjänster ska kunna prioriteras eller diskrimineras med överföringshastighet eller pris. Vi kan också konstatera att den amerikanska staten tar ett bredare politiskt grepp över det alltmer närvarande informationssamhället.

Vidare på NTIA:s agenda finns mer ICANN-orienterade sysslor, som att bidra till övergången till IPv6 och till införande av DNS-SEC. NTIA arbetar också för att *Internet Governance Forum* (IGF) ska få en fortsättning 2010–2015. Sist men inte minst har NTIA uppdraget att administrera USA:s relation med ICANN.

Listan kan göras lång över troliga framtida regleringar av Internet. Det som hittills kallats Internet Governance kommer troligtvis snart att utgöra en betydande del av all reglering av Internet i informationssamhället, fast på global nivå. I det sammanhanget riskerar nationell (svensk) styrning av Internet att reduceras till en omfördelning av skattemedel för Internetaccess i bredbandsstöd till alla, medan värdemässigt större frågor beslutas på annan ort.



# Sammanfattning och resonemang

Den här guiden har försökt beskriva utvecklingen av den politiska styrningen av Internet på en global arena. Som sådan ska den bara betraktas som en inledande presentation av pågående processer och aktörer.

Det har visat sig svårt att sätta fingret på vad Internet Governance ska innebära. Detta beror på att vi just nu på den internationella arenan befinner oss mitt i en mycket långsam förhandlingsprocess som diskuterar just detta. Många olika aktörer har skilda motiv för sitt engagemang. För att göra tillvaron hanterbar har vi i denna guide haft en syn som knyter ihop Internet som tekniskt system med hur det systemet påverkar politiska beslut på andra områden.

Internet Governance är mer än kontrollen över Internets strategiska resurser, men mindre än alla de politiska beslut som innefattar Internet. I de fall det tekniska systemet Internet har en direkt påverkan på andra politikområden kan det vara relevant för Internets styrning.

En av svårigheterna är att visa vad som ska menas med styrning. När begreppet Internet Governance introducerades menades vanligtvis Internets strategiska resurser, i det här sammanhanget olika Internetprotokoll, domännamn, IP-adressering med mera.<sup>53</sup> Som den tidigare beskrivningen försökt illustrera skedde driften av Internet under den politiska sfärens radar. Det fanns inte heller överdrivet mycket pengar i det globala Internet-samfundet, så nätets drift kunde i praktiken styras av amerikanska forskningsanslag.

Med allmänhetens ökade intresse för Internet ökade också det kommersiella värdet av nätet. Bildandet av ICANN är i det sammanhanget ett symptom på att styrningen behövde ta sig nya former, åtminstone utifrån den amerikanska regeringens intressen

<sup>53</sup> <http://intgov.org/papers/35>



Illustration: © Camilla Atterby

av att behålla kontrollen över nätets strategiska resurser. Samtidigt var framstående Internetprofiler tydliga med sitt motstånd mot statlig inblandning. Wolfgang Kleinwachter har på ett elegant sätt formulerat det som att internetsamfundet vill se *Governance without Governments*.<sup>54</sup>

Det är nog ofrånkomligen så att regeringar i större utsträckning än tidigare kommer att delta i styrningen av nätet. Nationalstatens regeringar har redan nu börjat styra upp infrastrukturen och framför allt innehållet på nätet. I Sverige blev FRA-debatten en startsignal för allmänhetens medvetande om sådana frågeställningar. Svenska och europeiska regelverk om datalagring har också tydlig bäring på Informationssamhällets effekter. Internet Governance är med andra ord ett begrepp som glider i betydelse, alltmer i riktning mot informationssamhället, och mot nätets innehåll snarare än dess roll som infrastruktur.

Vi ser också nya alternativa internationella arenor som grund för styrning av Internet. Den internationella organisationen för upphovsrätt (WIPO), ACTA-avtalet<sup>55</sup>, och det USA-europeiska avtalet om banktransaktioner (*Swift*) är nya och delvis okonventionella arenor.

ICANN:s roll i styrningen av Internet är också under konstant förändring. ICANN kritiseras av många för att vara alltför expansivt i sin ambition. De tre övergripande målsättningar ICANN tilldelar sig själv för perioden 2010–2013 innebär i sig en självpåtagen expansion av organisationens uppgifter.

Processen att internationalisera Internet går långsamt. ITU har under hela processen betraktat sig som den naturliga och mest legitima organisationen att styra nätets utveckling. Man har hela tiden varit villig att överta kontrollen över Internet. Andra har påpekat att den amerikanska regeringen aldrig kommer att släppa kontrollen över Internets strategiska funktioner. Trots ITU:s ambitiösa självbild är det knappast FN-organet som stått för den faktiska utvecklingen av nätet. I stället har stor del av utvecklingen skett

---

54 <http://intgov.org/papers/35>

55 *Anti Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)*



genom de-facto-standardisering, under radarn för den politiska sfären.

En skribent<sup>56</sup> formulerar kärnfullt den amerikanska statens drivkrafter och agerande i sin styrning av Internet som rent defensiva. Han argumenterar för att den amerikanska statens kontroll över nätet kommer att bestå även fortsättningsvis. Han menar att det inte så mycket handlar om kontrollen över Internet, som intresset av att förhindra andra länder eller aktörer att ta kontroll över Internet. Det är en rimlig förklaring, men den tar sin tillflykt till en så hög geopolitisk nivå att luften blir tunn, och att vi därmed nästan lämnat själva diskussionen om Internet.

Andra länder – inklusive Sverige – hyser förhoppningen om en självständig förvaltning av Internets strategiska resurser i det civila samhället. Vissa formulerar en framtida vision för Internets styrning där Internets strategiska resurser sköts av en internationell organisation i likhet med exempelvis Röda korset/Röda halvmånen. Det är en politisk ståndpunkt i så måtto att man vill avpolitisera nätet från strategiska eller geopolitiska baktankar. I stället renodlas styrningen av Internet till just styrningen av ett tekniskt system.

Det är en bärande tanke i denna guide, att den bilden av institutionell dragkamp mellan ICANN å ena sidan, och ITU å andra sidan är en liknelse som redan är ifrånsprungen av utvecklingen. Även om utvecklingen kan tyckas gå långsamt på den internationella arenan, så sker desto mer utveckling i andra sammanhang. Bara sedan WSIS (2005) har styrningen av Internet börjat ske på ett ökande antal arenor, och med ett växande antal intressenter.

Är det inte i stället så att styrningen av Internet just nu tar sitt nästa steg i utvecklingen?<sup>57</sup> Den numer fem år gamla konfliktlinjen runt kontrollen av Internets strategiska resurser finns visserligen kvar, men har fått konkurrens av ett stort antal frågor som är minst lika viktiga. Det handlar om en utveckling där styrningen av Inter-

56 [http://www.circleid.com/posts/the\\_geo\\_politics\\_of\\_icann\\_vs\\_itu/](http://www.circleid.com/posts/the_geo_politics_of_icann_vs_itu/)

57 Hypotesen är inte uppfunnen i ett vacuum, utan bekräftas i varierande formuleringar från många aktörer. Se exempelvis [http://www.ntia.doc.gov/presentations/2010/InternetSociety\\_04292010.html](http://www.ntia.doc.gov/presentations/2010/InternetSociety_04292010.html). Skriften är också en god provkarta över vilka frågor som är aktuella då det gäller styrningen av Internet.

net övergår från att vara en fråga om Internets infrastruktur till att vara en diskussion om Informationssamhällets alla perspektiv. I nästa steg av styrningen av Internet diskuteras flera frågor, på flera arenor, av flera aktörer, med flera skilda intressen, och av en hastigt växande skara användare.

Som nämnts tidigare finns det många aktörer som känner sig kallade att styra Internet, utifrån just sitt intresse. Tillskyndarna av nuvarande upphovsrätt har tidigare sökt skydda stora internationella varumärken i DNS-systemet genom WIPO. De har breddat sin ambition genom engagemang i ACTA. Likaså håller frågan om mänskliga rättigheter på Internet på att segla upp på regleringskartan över Internet.

Ursprungligen kunde källorna för politisk konflikt avgränsas till ett världstoppmöte (WSIS), men allteftersom informationssamhället blir betydelsefullt på snart sagt alla samhällsarenor späs den politiska konflikten ut, så att nätet till slut blir en naturlig del av alla sektors vardag.

I Sverige kom den ökade svårigheten att definiera Internets styrning tydligt till uttryck under andra halvan av 00-talet. Genom FRA-debatten, Pirate-bay-rättegång med mera från våren 2006 och framåt fick styrningen av Internet på kort tid ett starkt genomslag i medial debatt. Internet blev i allmänhetens ögon mer än Internet-access-åt-alla, och offentligt bredbandsstöd. Från den tiden kom i stället Informationssamhällets effekter i folks vardag att diskuteras i en växande utsträckning.

# Fackuttryck och förkortningar

**AFRINIC** – *African Regional Internet Registry Network Information Centre*. En RIR. <http://www.afrinic.org/>

**AoC** – *Affirmation of Comittment*, AoC är det avtal som amerikanska staten slöt med ICANN hösten 2009.

**APNIC** – *Asia Pacific Network Information Center*. En RIR. <http://www.apnic.net/>

**ARIN** – *American Registry for Internet Numbers*, en RIR. <http://www.arin.net/>

**AS** – *Autonoma System*. De delar av nätet som ligger under samma administrativa kontroll. En operatör utgör ofta ett (eller ett par) autonoma system. Routrar utbyter information om i vilket AS eller i vilken del av det egna AS:et de tror att en viss IP-adress befinner sig. Genom att lyssna på andra routrar och para ihop det med egen kunskap bygger routrarna upp en databas med vars hjälp de kan förmedla trafik.

**ALAC** – *ICANN At-Large Advisory Committee*. Den intresserade allmänhetens möjlighet att delta i ICANN, bland annat genom att välja styrelsemedlemmar

**ATU** – *African Telecommunication Union*. <http://www.atu-uat.org/>

**ccTLD/Nationell toppdomän** – *Country Code Top Level Domain*; Nationell toppdomän, till exempel .se. Topppdomänen är knuten till ett visst land eller territorium, enligt FN-standarden ISO-3166-1. <http://www.iso.org/iso/en/prods-services/iso3166ma/index.html>

**Centr** – *Council of European National Top-Level Domain Registries*, De europeiska ccTLD:ernas intresseförening. <http://www.centr.org/>

**ccNSO** – *Country Code Names Supporting Organization*, en underorganisation till ICANN som ger röst åt nationella toppdomänadministratörer som exempelvis .SE.

**CSTD** – *Commission on Science and Technology for Development (CSTD)* är ett FN-organ som assisterar ECOSOC i uppföljningen av WSIS.

**DNS/Domännamns-systemet** – *Domain Name System* eller domännamnsystemet. Enligt IP (*Internet Protocol*) tilldelas datorer i ett nätverk ett IP-nummer som adress. Ett domännamn kopplas till respektive IP-nummer för att användaren lättare ska kunna hitta rätt adress på nätet. DNS är en översättningsfunktion som länkar domännamnet (till exempel [www.iis.se](http://www.iis.se)) till rätt IP-nummer.

**DoC** – *Department of Commerce*. Förenta staternas handelsdepartement. <http://www.doc.gov/> DoC granskar och godkänner ICANN:s förslag till ändringar på rotnivån i domännamnsystemet, det vill säga bestämmer vilka toppdomäner som ska finnas och vilka organisationer som ska administrera dem.

**Domännamn** – Ett domännamn (till exempel [www.example.se](http://www.example.se)) används för att användare lättare ska kunna komma ihåg och adressera web-adressers unika IP-nummer.

**ECOSOC** – *The Economic and Social Council (ECOSOC)* är ett av de övergripande FN-organ som har i uppgift att följa upp WSIS.

**ENISA** – Enisa, den europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet, inrättades 2004 och är ett expert- och kompetenscentrum för informationssäkerhetsfrågor som har till uppdrag att öka gemenskapens och medlemsstaternas, och därigenom även näringslivets, förmåga att förebygga, åtgärda och lösa problem som rör nät- och informationssäkerhet. Byrån har sitt säte på Kreta i Grekland. Det är en EU-myndighet med, ett i första hand femårigt uppdrag att öka gemenskapens och medlemsstaternas förmåga att lösa problem som rör nät- och informationssäkerhet, men också bidra till det internationella samarbetet. Enisa ger råd till EU-kommissionen och Europaparlamentet i nät- och informationssäkerhetsfrågor.

**GAC** – *Governmental Advisory Committee of the Internet Corporation on Assigned Names and Numbers*. En rådgivande kommitté till ICANN öppen för regeringar och vissa andra organisationer såsom EU, ITU och WIPO. Kommitténs uppgift är att vara rådgivare till ICANN i frågor som rör statsangelägenheter. Det gäller särskilt där ICANN:s policy kan komma i beröring med nationell lag eller med internationella fördrag och överenskommelser. Kommittén ska höras inför varje förslag av vikt som kan påverka driften av Internet.  
<http://gac.icann.org/web/index.shtml>

**GAC:s ccTLD-principer** – GAC har författat *Principles for the Delegation and Administration of Country Code Top Level Domains*. Ett icke-bindande dokument som söker strukturera förhållandet mellan regering, ICANN och nationell ccTLD, genom att skriftliga så kallade kommunikationer utbyts mellan parterna.  
[http://www.gac.icann.org/system/files/ccTLD\\_Principles\\_o.pdf](http://www.gac.icann.org/system/files/ccTLD_Principles_o.pdf)

**gTLD/generisk toppdomän** – *Generic Top Level Domain*. Generisk toppdomän, till exempel .com, .org, .int. Toppdomäner utan geografisk anknytning.

**gNSO** – *Generic Names Supporting Organization*, en underorganisation till ICANN som samlar administratörer av generiska toppdomäner.

**HLIG** – *High Level Group on Internet Governance*; En informell diskussionsgrupp inom EU bestående av representanter för regeringar eller förvaltningar i EU, som följer utvecklingen av frågor kring Internets styrning.

**IAB** – *Internet Architecture Board*. Ger tekniska råd till ISOC, ansvarar för övergripande Internetarkitektur samt styr och ger råd till IETF. <http://www.iab.org/>

**IANA** – *Internet Assigned Numbers Authority*, funktion inom ICANN som sköter den dagliga administrationen av DNS, till exempel IP-adresser, AS-nummer och TLD:er. <http://www.iana.org/>

**ICANN** – *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*. En privaträttslig ideell organisation som arbetar för att främja Internets användning och operationella stabilitet. Organisationen ansvarar för tilldelning av IP-nummer och domännamnssystemet (DNS). ICANN administrerar ansökningar avseende förändringar på rotnivån i domännamnssystemet. ICANN skapades i syfte att föra över verksamhet från *Department of Commerce* till ett fristående organ för att därigenom “internationalisera” Internets förvaltning. <http://www.icann.org/>.

**IDNs** – *Internationalised Domain Names* det vill säga domännamn som använder andra skrivtecken än engelskans latinska ASCII-tecken. De svenska bokstäverna å, ä, ö, det kyrilliska alfabetet, och kinesiska tecken är alla exempel på domännamn som kan skrivas med fler tecken.

**IESG** – *Internet Engineering Steering Group*. Ansvarigt för teknisk styrning av IETF:s aktiviteter samt processer och slutgiltiga godkännanden av Internetstandarder. En del av ISOC.  
<http://www.ietf.org/iesg.html>

**IETF** – *Internet Engineering Task Force*. Ett öppet internationellt forum för nätarkitekter, operatörer, leverantörer och forskare som arbetar med utvecklingen av Internetarkitekturen och ett väl-fungerade Internet. Alla intresserade individer kan delta. Ut-kommer med serien standarder som kallas RFC:er.  
<http://www.ietf.org/>

**IGF** – IGF (*Internet Governance Forum*) med syfte att bibehålla en global och kontinuerlig dialog och erfarenhetsutbyte i alla frågor om Internet. IGF är ett resultat av WSIS och sammankallas varje år 2006–2010 och ska sedan utvärderas.

**IP-adress** – En dators (el. motsvarande kommunikationsverktygs) unika adress på Internet enligt datakommunikationsprotokollet *Internet Protocol* (IP). IP-adresser liknas ofta vid telefonnummer, det vill säga de är unika adresser för att nå ett bestämt kommunikationsverktyg via Internet.

**IPv6** – Idag är IP-adresser baserade på protokollet Internet Protocol version 4 vanligast. Man har sedan flera år insett att antalet IPv4-adresser är på upphällningen, och snart kommer att ta slut. Därför har den nyare standarden Internet Protocol version 6 (IPv6) lanserats.

**ISI** – *Information Science Institute*, Marina Del Ray, var hemvist för Jon Postel och är idag hemvist för RFC Editor. Kan i princip sägas vara Internets ursprung tillsammans med DARPA.  
<http://www.isi.edu>

**ISOC** – *Internet Society*. En förening för yrkesverksamma Internetexperter som behandlar nätverkspolicy, har ansvar för flera grupper (till exempel IETF, IESG, IAB och IANA) och styrelser som arbetar med nätverksfrågor. <http://www.isoc.org/>

**ISP** – *Internet Service Provider*. Internetleverantör.

**ITU** – *International Telecommunication Union*. En internationell organisation inom FN-systemet i vilken stater och privata aktörer samordnar frågor om telekommunikationsnät och teletjänster. Detta sker speciellt inom ITU-T, telekommunikationsgrenen av ITU. Andra grenar är ITU-D och ITU-R för ”development” respektive ”radio”. <http://www.itu.int/>

**JPA** – *Joint Project Agreement*; Ett avtal mellan ICANN och amerikanska staten som reglerade ICANN:s internationalisering och frigörande från DoC. Föregick den AoC som beslutades sista september 2009.

**LACNIC** – *Regional Latin-American and Caribbean IP Address Registry*, en RIR. <http://lacnic.net/en/index.html>

**MoU** – *Memorandum of Understanding*. Ett skriftlig överenskommelse/ett avtal som tidigare reglerade ICANN:s ”internationalisering” och frigörande från DoC.

**NTIA** – *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA), kan liknas vid svenska Post- och Telestyrelsen (PTS), det vill säga den myndighet som har att reglera Internets utveckling i USA. Myndigheten sorterar under ministeriet *Department of Commerce* (doC). <http://www.ntia.doc.gov/>

**Registry** – Se toppdomänsadministratör

**PIR** – *Public Interest Registry*, en icke vinstdrivande sammanslutning (skapad av ISOC 2002) som har ansvar för toppdomänen .org. <http://www.pir.org/>

**RIPE** – *Réseaux IP Européens*, RIPE, är en samorganisation (*Regional Internet Registry*, RIR) för Internetoperatörer i Europa, övriga delar av det forna Sovjetunionen, västra delen av Asien till och med Afghanistan samt Afrika norr om ekvatorn.

**RIR** – *Regional Internet Registry*. Regionalt samarbetsorgan för en regions registreringsenhet. Registreringsenheter är ansvarig för en eller flera toppdomäner. Det finns fem rirar; APNIC, ARIN, LACNIC, RIPE NCC och AFRINIC.

**.SE** – (Stiftelsen för Internetinfrastruktur). Topppdomänsadministratör för se-domänen. Stiftelsen har förvärvat rätten att administrera se-domänen från en tidigare forskare på KTH som fick rätten delegerad till sig från IANA som numera är en funktion inom ICANN.

**WSIS** – *World Summit on Information Society* (WSIS) avslutades i Tunis 2005 och frågan om Internets förvaltning löstes genom ”*constructive ambiguity*” i slutdokumentet (*Tunis Agenda on the Information society*), det vill säga en text som alla parter kunde tolka som en framgång trots att alla läser in olika saker i det. De två huvudresultaten avseende Internets förvaltning är ”förbättrat samarbete” (*enhanced cooperation*) och *Internet Governance Forum* (IGF). <http://www.itu.int/wsisis/>





.SE (Stiftelsen för Internetinfrastruktur) är en oberoende allmännyttig organisation som verkar för en positiv utveckling av Internet i Sverige. Utöver att ansvara för Internets svenska toppdomän bedriver .SE ett omfattande utvecklingsarbete:

- **.SE:s Internetguider** är en skriftserie som riktar sig till intresserade lekmannaanvändare och behandlar olika Internetfrågor. Denna publikation ingår i serien. Läs mer: [iis.se/internet-for-alla/guider](http://iis.se/internet-for-alla/guider).
- **Webbstjärnan** är en tävling i webbpublicering för skolan. Syftet är att dra nytta av Internets möjligheter i skolarbetet, genom att bygga en webbplats kring ett valfritt skolarbete. Läs mer: [webbstjarnan.se](http://webbstjarnan.se).
- **Digital delaktighet**. .SE bidrar till olika åtgärder för att förbättra tillgängligheten till Internet för de grupper som idag inte är anslutna till nätet. Läs mer: [iis.se/internet-for-alla/digital-delaktighet](http://iis.se/internet-for-alla/digital-delaktighet)
- **Pålitlig e-post**. .SE undersöker vad som kan göras för att öka säkerheten och förtroendet för e-post för både företag och privatpersoner.
- **IPv6 och DNSSEC** är två viktiga teknikprojekt som ska säkerställa att Internets infrastruktur även i fortsättningen kan vidareutvecklas och fungera säkert. Läs mer: [ipv6forum.se](http://ipv6forum.se) respektive [iis.se/domaner/dnssec/](http://iis.se/domaner/dnssec/).
- **Bredbandskollen** är ett konsumentverktyg som hjälper bredbandskunder att utvärdera sin bredbandsuppkoppling. Läs mer: [bredbandskollen.se](http://bredbandskollen.se)
- **Internetstatistik**. .SE har tagit initiativ för att etablera ett samarbete kring statistik och fakta om Internet, vilket bland annat resulterat i den tryckta rapporten Svenskarna och Internet. Läs mer: [iis.se/internet-for-alla/guider](http://iis.se/internet-for-alla/guider) och [internetstatistik.se](http://internetstatistik.se).
- **Internetfonden** bidrar till Internetutvecklingen genom att finansiera fristående projekt. Bland uppdragstagarna finns organisationer, privatpersoner och akademiska institutioner. Läs mer: [iis.se/internet-for-alla/internetfonden](http://iis.se/internet-for-alla/internetfonden).
- **Internetdagarna** är .SE:s årligen återkommande konferens för alla som arbetar med Internet. Läs mer: [internetdagarna.se](http://internetdagarna.se)





Som en del i .SE:s arbete med Internetutveckling producerar .SE ett antal skrifter under produktnamnet .SE:s Internetguider. Guiderna behandlar olika Internetrelaterade områden och riktar sig i första hand till intresserade lekmananvändare. En guide kan vara såväl en praktisk handbok som en mer beskrivande rapport.

**.se**

Stiftelsen för Internetinfrastruktur



ISBN 978-91-978952-2-4



9 789197 895224 >