

Internetin hallinnan valuviat

JUKKA OKSA

Internetin alkuaikoina sen leviämistä tervehdittiin innostuksella, sillä usko sen mahdollisuuksiin lisätä tasa-arvoa ja ilmaisunvapautta oli laajalti jaettava. Suurin huolenaihe tuolloin oli digitaalinen kuilu eli internetin epätasa-arvoinen saavutettavuus sekä globaalisti että eri maiden sisällä. Erilaisilla hankkeilla rakennettiin uusia verkkoja ja tasa-arvoistettiin internetiin pääsyä (ks. esim. Kasvio ym. 2001; Antikainen 2005/2007). Sittemmin internetin ”koodattuihin ja voittoa tuottaviin ympäristöihin” (ks. Saariketo 2020) alkoi kuitenkin ilmestyä yhä huolestuttavampia ilmiöitä, kuten huijauksia, kiristyksiä, väärän informaation levittämistä sekä identiteettien ja tavaramerkkien varkauksia. Internetin toimijat näyttivät olevan niiden suhteen neuvottomia, voimattomia tai haluttomia. Vastuu niiden kohtaamisesta jäi pääosin käyttäjille.

Nykyisin internetiä kritisoidaan monesta suunnasta. Siitä on tullut ongelmien lähde ja esimerkki markkinatalouden epäonnistumisesta. Yksimielisyyttä näyttää olevan siitä, että vauraus ja valta ovat keskittyneet suurille globaaleille palveluyrityksille. Vaatimukset niiden toiminnan sääntelystä ovat voimistuneet. Vallitsee kuitenkin suuri epäsuhta informaatiojättien toimintakentän ja sääntelyn mahdollisten puitteiden välillä. Informaatiojätit toimivat kansainvälisesti ja yli valtioiden rajojen. Sääntelyn puitteet taas ovat valtiollisia. Kun joukko Yhdysvaltojen osavaltioita haastaa Googlen oikeuteen markkina-aseman väärinkäytöstä, niin Googlen näkökulmasta kyseessä ei ole kummoinenkaan haaste, sillä Google ei ole sidottu valtioiden rajoihin (Junttila 2023).

Myös marxilaisesta teoriaperinteestä on ammennettu tulkintoja kapitalismin uudesta vaiheesta. Koska palvelujen markkinat ja kilpailun ehdot näyttävät olevan

jättien kontrollissa, tilannetta on usein tulkittu feodalistisen tuotantotavan herättämien mielikuvien avulla. Yanis Varoufakis käyttää videoillaan, haastatteluissaan ja kirjassaan (2023) termiä ”teknofeodalismi”. Hän perustelee termin käyttöä sillä, että tuotannon lisäarvon kasaaminen ei hänen mukaansa enää perustu arvonnäkökulman haltuunottoon työprosessissa vaan asiakkaiden tuottaman informaation hallintaan poliittisen valtakoneiston kautta. Samantapaiseen vaurauden kasaamisen mekanismiin viittaa myös Shoshana Zuboffin käsite ”valvontakapitalismi” (2019; 2022) sekä sen suomalainen versio ”datakapitalismi” (Harakka 2023). Nämä termit viittaavat siihen, että yritykset käyttävät rikastumiseen internetin käyttäjien kokemuksista kertyvää digitaalista dataa ja sen analysointia. Tämän vuoksi asiakkaiden tuottaman datan omistusoikeus muuttuu poliittiseksi kysymykseksi. Käyttäjille vaaditaan oikeutta ratkaista itse, miten heidän tuottamaansa dataa käytetään. Tämä yksittäisten käyttäjien oikeuksiin keskittyvä vaatimus kuitenkin vahvistaa yksilökeskeistä ihmiskuvaa, jossa vapaa yksilö myy ensin työvoimansa ja sitten kulutuksestaan ja toiminnastaan syntyvän informaation. Jokainen, joka on hyväksynyt verkkosivujen tai sovellutusten sopimusehdot ja samalla yrittänyt ymmärtää, mitä niissä sanotaan, tietää, ettei yksilön päätös informaationsa luovuttamisesta tosiasiaa ole vapaa ja tasaveroisin.

Nykytilanteen vertaamista feodalismiin on myös kritisoitu. Jevgeni Morozov (2022) väittää kärkevästi, ettei tällainen vertaus juuri vie eteenpäin marxilaista teoriaa vaan ilmentää pikemminkin kyvyttömyyttä ymmärtää digitaalista taloutta. Hän toteaa että, jos kerran Google tuottaa tuotteita, jotka perustuvat hakutuloksiin ja joiden analyysiin tarvitaan mittavia investointeja, niin ei ole kovin vaikeaa nähdä sitä kapitalistista tuotantoa harjoittavana yrityksenä, joka turvaa omaa markkina-asemaansa. Tämä ei tietenkään sulje pois sitä, että digijätkit turvautuvat monenlaisiin taktisiin keinoihin lujittaakseen valtaansa. Kilpailu on ”rumaa”, ja se voi olla rumaa erityisillä tavoilla, kun on kyse digitaalisista tuotteista. Morozovin mielestä tämän vuoksi ei silti tarvitse upota sellaiseen analyttiseen suohon, jota edustavat esimerkiksi käsitteet kognitiivinen kapitalismi, behavioraalinen ylijäämä tai teknofeodalismi (emt., 120).

Käsitteellistä konkreettisemmalla ja myös poliittisten käytäntöjen kannalta hyödyllisemmällä tasolla liikkuvat sellaiset tutkimukset, joissa tarkastellaan poliittisen ja yhtiöiden vallan voimasuhteiden muutosta sekä kapitalismin uusia alustatalouden muotoja. Näistä esimerkkinä voi mainita Matti Ylösen teoksen *Yhtiövalta alustatalouden aikakaudella* (2021), Ville Lehdonvirran kirjan *Cloud Empires* (2022) sekä Anu Bradfordin uuden kirjan *Digital Empires* (2023). Vaikka Lehdonvirran kirjan nimi flirttailee myös viittauksella feodaalijajan imperiumeihin, kirjassa analysoidaan prosesseja, joiden kautta valtiot ovat jättäneet internetin

valvonnan globaalien monopoliyritysten keskitetylle hallinnolle, joka yrittää kontrolloida sekä oman alansa kilpailua että asiakkaita.

Tässä katsauksessa en käsittele käsitteitä vaan sitä, miten tähän nykyiseen vastuuttomuuden tilaan on päädytty. Käyn läpi internetin alkuvaiheen oikeudellista historiaa. Olipa kysymys sitten uuden ajan globaaleista monopoleista, oligopoleista, alkuperäisen kasaantumisen uudesta tulemisesta, datan ryöstämisestä, infotalouden tuottavuuden noususta tai alustatalouden hallinnasta, on syytä katsoa, miten nykytilanteeseen on tultu, ja kuinka internetin hallinta on epäonnistunut ja päästänyt globaalit informaatiojätit hallitsevaan asemaan.

Hahmottelen tässä internetin alkuhistoriaa, eli sitä, miten sen hallinnointi rakennettiin. Vaikka internetin voittokulkua voi tarkastella yksiviivaisena menestystarinana, sen hallinnan historiasta löytyy myös ristiriitoja ja käännekohtia.

Nykymuotoinen internet on muodostunut monikerroksisen kehityksen yhteistuloksena. Se on tulos seuraavien kerrosten toisiaan ruokkivasta kehityksestä: 1) laitteet (tietokoneet, puhelimet), 2) tietoliikenneyhteydet (puhelin-yhteydet, kaapelit, langattomat yhteydet), 3) ohjelmistot ja protokollat ja 4) palvelut (muun muassa rahaliikenne- ja tiedonsiirtopalvelut, joukkotiedotus, henkilökohtainen viestintä, verkkokokoukset sekä verkkokauppa). Kullakin kerroksella on omat hallinnan ja yhteistyön tapansa, joiden sovittaminen yhteen on tapahtunut osapuolten keskinäisen epäluottamuksen ja ristiriitojen värjäämässä ympäristössä.

Tiivistän internetin hallinnan kehityksen kolmeen isoon vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe oli sisältöä koskevan vastuun erottaminen tietoliikenneyhteyksien järjestämisestä. Toinen vaihe koostui useista yrityksistä saada internet kansainvälisen yhteistyön ja kansainvälisten järjestöjen hallintaan. Ne kaikki epäonnistuivat. Nyt eletään kolmatta vaihetta, jossa valtiot (mukaan luettuna EU) ja internetin yritykset käyvät kamppailua pelisäännöistä.

Teknologinen asiantuntemus erotetaan sisältöä koskevasta vastuusta

Yleisesti internetin siemenenä pidetään kalifornialaisten yliopistojen 1970-luvun alussa toiminutta ARPANET-verkkoprojektia, jota rahoitti Yhdysvaltojen puolustusministeriö. Sen puitteissa jatko-opiskelija Jon Postel nimettiin pitämään yllä verkon osoiterekisteriä. 1970-luvun alussa luotiin myös viestintäprotokolla TCP/IP, jonka avulla syntyi uusia viestintäverkkoja yliopistojen, yrityksiensä ja hallinnon välille. Verkon teknistä koordinoitua varten muodostettiin hallintoyksikkö, IANA (the Internet Assigned Numbers Authority). Vastaavia, IANA:n kautta koordinoituja osoitteistoista koostuvia verkkoja syntyi muualle Amerikkaan, Eurooppaan ja Aasiaan. Tätä verkkojen verkkoa alettiin kutsua internetiksi.

Laitteiden ja verkkoyhteyksien kehitys oli 1980- ja 1990-luvuilla nopeaa: koteihin ja konttoreihin ostettiin tietokoneita sekä laskentaan että tekstinkäsittelyyn, puhelinlankoja ja modeemeita käytettiin tiedostojen siirtoon ja pysyvät kaapeliyhteydet alkoivat yleistyä. Samalla myös sähköpostin käyttö lisääntyi merkittävästi. Ydinfysiikan tutkimuslaitos CERN:ssä työskennellyt britti-insinööri Tim Berners-Lee kehitti vuonna 1989 edelleen käytössä olevan verkkosivujen viittauskielen eli HTML-koodin. Myös matkapuhelimet yleistyivät 1990-luvun alussa ja niitä varten rakennettiin verkkoja. Pian sekä yritysmaailmassa että julkisessa hallinnossa oivallettiin internetin tarjoamat talouskasvun mahdollisuudet.

Yliopistojen tutkijoiden ja tekniikan asiantuntijoiden ylläpitämän verkon nähtiin kuitenkin estävän kehitystä. Presidentti Clintonin neuvonantajana toiminut Ira Magaziner kertoo videohaastattelussaan, kuinka tilanne oli 1990-luvun lopulla monella tavalla ristiriitainen. Seuraavassa on referaatti ICANN:in historiaprojektin videonauhasta (ICANN History Project 2017). Se kuvaa hyvin Yhdysvaltojen hallinnon käsitystä tilanteesta.

Oli halukkaita investoijia, mutta näkymät olivat epävarmoja. IANA-koordinaatiota hoiti Jon Postel huoneessa, jossa oli vaarallista liikkua paperipinojen vuoksi. Vanha Internet Society oli vain heittänyt koordinoinnin hänen tehtäväkseen.

Oikeudellisesti ympäristö oli epävarma. Maailmalla oli käynnissä 53 oikeudenkäyntiä, joissa haastettiin internetin reitittimien luotettavuutta. Euroopan unionin delegaatio vieraili kertomassa, että he eivät voi hyväksyä, että Yhdysvallat hallitsee tätä yksikköä. Yhdysvaltojen kongressin jäsenet taas sanoivat, että kun me kerran keksimme tämän, niin meidän täytyy pitää se hallinnassa.

Lobbareita oli ajamassa omiensa etuja. Moral League halusi, että pornografian leviäminen estetään. Kansainvälisen kaupan edustajat halusivat verkkoliikenteelle tulleja. Oli kysymyksiä tekijänoikeuksien suojelusta. Kaikki epävarmuudet olivat valtavan taloudellisen kehityksen tulppana.

Vuosina 1997–1998 laadimme ehdotuksen, jossa ratkottiin valtava määrä kysymyksiä. Neuvottelimme tullivapaudesta ja verovapaudesta, tekijänoikeus-sopimuksesta ja paljosta muusta. Halusimme ehdotukselle globaalien tahojen hyväksynnän.

Vaikka ICANN oli vain yksi osa ratkaisua, sekin oli ongelmallinen, sillä vanha Internet Society halusi säilyttää sen kontrollin itsellään. Myös YK:n teliikenteen unioni ITU halusi sen hallintaansa, vaikka juuri se oli aina vastustanut internetin uusia protokollia. Sen tukena oli YK:n arvovalta. Oli myös yritysryhmiä, jotka halusivat kontrolloida asioita. Samaan aikaan oli käynnissä useita oikeusjuttuja.

Tavallaan YK järjestönä näytti luontealta hallinnoimaan internetiä, mutta meidän mielestämme se oli aivan liian hidas nopeasti muuttuvan teknologian kehitystarpeisiin nähden. Sadan ihmisen neuvottelupöytä olisi ollut tuhoisa, mutta tällä tavoin YK toimii. Toisaalta silloin vallalla ollut anarkia ei myöskään ollut hyvä. Se näytti ihan villin lännen ympäristöltä.

Tilanne oli vaikea. Ajattelimme, että nyt pitää tehdä jotain ennennäkemättömiä. Minua kyllä varoitettiin, että se on myös vaarallista, koska siitä ei ole ennakkotapauksia.

Yhdysvaltojen hallinto ehdotti ratkaisuksi internetin sidosryhmien autonomisesti hallinnoimaa yritystä, joka olisi vapaa valtioiden hallitusten sääntelystä. Teknisen asiantuntemuksen itsenäisenä yksikkönä se pystyisi luovasti tuottamaan uusia standardeja ja keksintöjä. Se toimisi nopeammin kuin YK:n järjestöt ja saisi kuitenkin mukaan kaikki sidosryhmät. Se tarvitsisi tunnustuksen hallituksilta, jotta se olisi suojeltu oikeusjutuilta. Näin uskottiin luotavan puitteet internetiin perustuvan talouden kasvulle.

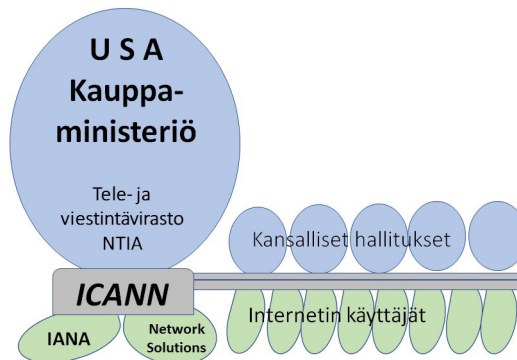
Näitä tavoitteita toteuttamaan perustettiin vuonna 1998 jo mainittu ICANN (the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers). Sen hallinto perustui monien sidosryhmien itsehallintoon. Systemin ytimessä olivat tekniset asiantuntijatahot, joiden tukena olivat neuvoa-antavat elimet, joissa poliittiset keskustelut käytäisiin. Neuvoa-antaviin elimiin otettiin edustajia valtioiden hallituksista ja tärkeistä kansainvälisistä järjestöistä sekä eri maanosien internetin käyttäjätoimijoilta.

Tärkeä vastuunjaon periaate oli vetäytyminen verkkoliikenteen sisällön sääntelystä teknologisen neutraliteetin suojiin. ICANN:in yhtiöjärjestyksessä todetaan nimittäin, että se *ei harjoita regulaatiota* eikä sillä ole minkään hallituksen antamaa sääntelyvaltaa. Se vain pitää yllä osoitevaruutta. Vastuu verkossa liikkuvasta sisällöstä kuuluu viestintää harjoittaville yrityksille. Yhtiöjärjestyksessä todetaan kyllä myös, että yritys noudattaa kansainvälistä oikeutta ja kunnioittaa ihmisoikeuksia, mutta *vain oman tehtävänsä puitteissa*.

ICANN:in rakennetta ja päätöksentekoa voi perustellusti kutsua monimutkaiseksi. Yrityksen johtokunnassa ovat edustettuina perustajat ja tukiorganisaatiot, jotka huolehtivat teknisen ylläpidon osa-alueista, sekä neuvoa-antavat komiteat, jotka edustavat muita sidosryhmiä.

Poliittisia kysymyksiä käsittelevässä hallitusten neuvoa-antavassa komiteassa (Governmental Advisory Committee, GAC) on edustajia kaikkialta maailmasta (179 valtiota ja 38 tarkkailijaa). Suomen hallitusta edustavat virkamiehet ulkoministeriöstä ja liikenne- ja viestintäministeriöstä. Komiteaan kuuluu myös tarkkai-

lijoita lukuisista kansainvälisistä järjestöistä. Joukossa ovat telekommunikaatiojärjestöt, ihmisoikeusjärjestöt, taloudellisen yhteistyön järjestöt, CERN ja lähes kaikki YK-järjestöt, joilla on jotain tekemistä internetin kanssa. Intressien ja näkökulmien kannalta GAC on solmukohta. Näin ollen ICANN:in johto pysyy keskustelun ongelmien suhteen ajan tasalla. Toinen neuvoantava komitea (At-Large Advisory Committee, ALAC) taas edustaa internetin alueellisten komiteoiden nimeämiä internetin käyttäjätahoja. ICANN:in toimivan ytimen muodostavat kuitenkin tekniset asiantuntijat, jotka edustavat esimerkiksi osoitteiden juuripalveluja, tietoturvaa ja yhteyksiä muihin kansainvälisiin teknologiaorganisaatioihin. Hyvän kuvan ICANN:in ytimeen kuuluvista tahoista antavat vuoden 2013 Montevideon kannanoton allekirjoittajat. Internetin alueellisten yksiköiden lisäksi mukana olivat seuraavat tahot: the Internet Engineering Task Force, the Internet Architecture Board, the World Wide Web Consortium ja the Internet Society. Seuraava kaavio hahmottaa ICANN:in organisatorista asemaa:



Kaavio 1: Internetin hallinto 1998. ICANN, the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

ICANN:in perustamisesta perityt ristiriidat

ICANN:in vetäytyminen verkon sisältöä koskevasta vastuusta ei onnistunut ilman kritiikkiä. Esimerkiksi eräs amerikkalainen kansalaisjärjestö vaati pornografian kieltämistä. Liittovaltion kauppakomissio totesi (2011), että ICANN oli epäonnistunut kuluttajien suojaamisessa nettihiijareilta. Toisaalta Yhdysvaltojen hallinnon kontrollin jatkuminen ”internetin turvallisuuden ja vakauden” varmistamiseksi herätti kansainvälistä vastustusta. Siinä nähtiin kolonialismin ja imperialismin valtarakenteiden jatkumista (BBC News 2005a).

Myös internetin sisälle jäi pysyviä jännitteitä. Jatkuvasti hiertävä kysymys on se, ovatko internetin osoitteet yritysten omaisuutta vai julkista palvelua. Pitkään maksuttomia päätteitä olivat .COM, .NET, .ORG, .EDU, ja .GOV tunnukset. IANA:n yksinoikeutta tunnusten jakamiseen on syytetty monopoliksi ja on vaadittu, että muutkin saavat myydä netin osoitteita. Vuonna 1995 Network Solutions (myöhemmin Verisign) saikin oikeuden kerätä maksuja osoitteiden käytöstä. Maksullisuutta perusteltiin sillä, että tavaramerkkejä tulee suojella internetin tunnuksia itselleen ilmaiseksi varaavilta ”kaappareilta”. Kiistan pitkäkestoisuudesta kertoo se, että vielä vuonna 2019 useat järjestöt vaativat ICANN:ia keskeyttämään nimirekisteri PIR:in (Public Interest Registry) myymisen rahoitusyhtiö Ethos Capitalille. Nimirekisteri PIR on tärkeä niille kansalaisjärjestöille, joiden nettiosoitteet ovat .ORG-päätteisiä. Painostuksen vuoksi ICANN suostui aluksi torjumaan Ethos Capitalin ostosuunnitelman. Ethos Capital sai kuitenkin rekisterin hallintaansa mutkan kautta ostamalla rekistereitä ylläpitäneen toisen yhtiön (Donuts), joka oli jo ostanut .ORG-rekisteriä ylläpitävän yrityksen. Suomalaisen teknologialehti *Tivin* mukaan Ethos Capital oli tarjonnut .ORG-verkkotunnuksesta 1,1 miljardia dollaria ja oli joutunut kritiikin paineessa myöntymään joihinkin lisäehtoihin (Kangasniemi 2020).

PIR-vetoomuksen organisoinut EFF (Electronic Frontier Foundation) liittolaisineen pelkää edelleen, että kaupalliset intressit voivat tukahduttaa internetin käyttäjien ilmaisuvapautta. Erityisen hankala tästä näkökulmasta on palvelu, jonka avulla voidaan estää joidenkin sanojen käyttö domain-nimissä. Tällä halutaan suojata rekisteröityjä tavaramerkkejä.

PIR-vetoomuksen allekirjoittajien lista kuvaa hyvin sitä, keitä tahoja kuuluu tähän kansalaisjärjestöjen rintamaan. Sen allekirjoittivat mm. Communications Workers of America, Derechos Digitales, the European Climate Foundation, Farm Aid, Greenpeace, Girl Scouts of the USA, Human Rights Watch ja National Council of Nonprofits (EFF 2019).

Kansainvälisen sääntelyn yrityksiä

Oman ulottuvuutensa kansainväliseen kritiikkiin muodosti tyytymättömyys siihen, että ICANN oli syntynyt ja toimi edelleen Yhdysvaltojen hallinnon alla. Vaikka Yhdysvallat oli ilmoittanut haluavansa itsehallinnollisen internetin, tämä ei tyydyttänyt monia maita. Kun luvattu Yhdysvaltojen hallinnon vetäytyminen ICANN:in ohjauksesta viivästy, tyytymättömyys sen vaikutusvallan jatkumiseen kasvoi. Tyytymättömyyttä yritettiin purkaa sarjassa kansainvälisiä kokouksia ja aloitteita. Vuonna 2003 Genevessä järjestettiin maailmanlaajuinen tietoyhteiskun-

taa käsittelevä huippukokous (The World Summit on the Information Society, WSIS). Uutisten mukaan etenkin kehitysmaiden edustajat eivät olleet tyytyväisiä ICANN:in keskeiseen rooliin ja siihen, että se oli Yhdysvaltojen kontrollissa (BBC News 2005a).

Geneven huippukokous ehdotti YK:n pääsihteerille internetin tulevaisuutta pohtivan työryhmän (Working Group on Internet Governance, WGIG) perustamista. Ryhmä perustettiin, mutta sekään ei saanut aikaan yksimielistä ehdotusta seuraavalle huippukokoukselle, joka pidettiin Tunisissa 2005. Internetin alkuvaiheista lähtien ICANN:iin suunnatun arvostelun kärki oli ollut sen kyvyttömyys tarttua roskaposteihin ja verkkorikollisuuteen. Niiden hallinta nähtiin internetin tulevaisuuden kannalta keskeisenä. YK:n pääsihteerin työryhmä pyrki aikaansaamaan foorumin, jossa näihin ongelmiin voitaisiin tarttua hallitusten ja muiden sidosryhmien yhteistyöllä. Nythän ICANN ei pystynyt tarttumaan niihin kapeasti määritellyn tehtävänsä puitteissa. Ehdotuksiin kuuluivat ICANN:in valvonnan siirtäminen YK:n sisäiselle toimielimelle tai YK:n ulkopuoliselle kansainväliselle neuvostolle. Yksi vaihtoehto oli ICANN:in asettaman hallitusten neuvonantavan komitean (GAC) virallistaminen.

Myöskään Tunisin vuoden 2005 huippukokous ei saanut aikaan yksimielisyyttä internetin hallinnasta. Kuitenkin sen julistukset (Tunis Commitment; Tunis Agenda for the Information Society) jäivät elämään internetin kehityksen arvioinnin mittatikkuna. Tunisin huippukokous herätti myös paljon huomiota. Uutisten mukaan kokoukseen osallistui 17 000 osanottajaa 170 maasta. Kokous jäi historiaan myös siksi, että sen aikana lukuisat kansalaisjärjestöt protestoivat vaatien mielipiteen ja ilmaisun vapauden turvaamista internetissä. Protestit kohdistuivat erityisesti sellaisiin kansallisiin hallituksiin, jotka kontrolloivat internetin sisältöjä kansallisen turvallisuuden nimissä (BBC News 2005b).

Vaikka Tunisin huippukokous ei saanut aikaan yksimielisiä ratkaisuja, se ehdotti, että YK perustaisi internetin kehitystä käsittelevän foorumin (Internet Governance Forum, IGF). IGF perustettiin aluksi viideksi vuodeksi (alkaen vuodesta 2006), mutta sen toimikautta on jatkettu useaan kertaan. Se on kokoontunut vuosittain ja järjestyksessä 16. kokoontuminen järjestettiin 2021 Puolassa. Sen internetin tilaa käsittelevät raportit käsitellään vuosittain YK:n talous- ja sosiaali-neuvostossa (Economic and Social Council, ECOSOC) ja Yhdistyneiden kansakuntien yleisistunnossa.

Tunisin kokouksen tuloksiin pettyneet tahot tekivät vielä uusia aloitteita. Vuonna 2011 Intian, Brasilian ja Etelä-Afrikan (IBSA-ryhmä) huipputapaaminen ehdotti, että internetin hallinta siirretään pois Yhdysvalloilta YK:n komitealle. Vastavetona tähän internetin ytimessä olevat organisaatiot laativat aikaisemmin

mainitun Montevideo-kannanoton (2013), jossa varoitettiin internetin kansalliseksi verkoiksi murenemisen vaarallisuudesta ja kutsuttiin kaikkia globaaliin yhteistyöhön ICANN:in puitteissa. Vetoimuksen taustalla oli juuri paljastunut Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuusviraston NSA:n tiedusteluskandaali. Montevideo-kannanotossa oleva internetin hallintaa koskeva muotoilu herätti huomiota. Sen mukaan tavoitteena oli ”toimintaympäristö, johon kaikki sidosryhmät osallistuvat tasaveroisina, mukaan luettuna myös maiden hallitukset”. Georgian yliopiston internetprojektin johtaja kirjoitti, että nyt internetin asiantuntijat ovat hylänneet Yhdysvaltojen hallituksen ja siirtyneet tasaveroisen kansainvälisen yhteistyön kannattajiksi (Mueller 2013).

Tätä kannanottoa seurasi pian konkreettisempi ehdotus, niin sanottu NET-Mundial Initiative, NMI. Internetin ytimen toimijoiden lisäksi se sai arvovaltaista kansainvälistä tukea muun muassa Maailman talousfoorumilta, Yhdysvalloilta ja Brasilialta. Tämän ehdotuksen mukaan internetin hallinto siirrettäisiin konsensuspäätöksiä tekeväälle kansainväliselle neuvostolle.

Tämäkin yritys kansainvälisen hallinnon pystyttämiseksi romuttui, kun paljastui, että hankkeen laatijat olivat varanneet itselleen pysyvät paikat 25-jäsenisessä neuvostossa, mikä olisi merkinnyt heille veto-oikeutta päätöksenteossa. Pian kaksi keskeistä organisaatiota, Internet Society ja Internet Architecture Board, peruivatkin tukensa, minkä jälkeen myös Maailman talousfoorumi ja ICANN vetäytyivät 2016.

Internetin kansainvälinen hallinnan hajanaisuus

Internetin kansainvälinen hallinta on erinäisten ristiriitojen vuoksi hajonnut kolmeksi toisistaan irralliseksi osaksi. Yhtenä osana ovat ICANN:in omat neuvokomiteat, joihin on koottu hallitusten ja erilaisten sidosryhmien edustajia. Niiden kokoonpano on kyllä monipuolinen ja keskustelut voivat olla asiantuntevia, mutta niiden toimivalta on rajattu ICANN:in teknisen tehtävän puitteisiin.

Toisen osan internetin kansainvälistä hallintaa muodostaa poliittinen keskustelu YK:n Internet Governance Forumissa. Näissä keskusteluissa arvioidaan internetin kehitystä yleisestä ja globaalista näkökulmasta. YK:n puitteissa on lisäksi laadittu kansainvälisiä yleissopimuksia internetin käytön erityistilanteita varten. Mainittakoon esimerkiksi yleissopimus elektronisesta viestinnästä kansainvälisten sopimuksien yhteydessä sekä Tampereen sopimus teleliikenteen resursseista katastrofeissa ja avustusoperaatioissa. (UN Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts, New York 2005; Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, 1998).

Kolmas, vielä hajanaisempi osa internetin kansainvälisiä hallintayrityksiä tapahtuu sellaisten kansainvälisten järjestöjen puitteissa, joiden toiminnan varsinaisen keskiö on muualla. Kysymykseen tulevat ITU:n, UPU:n, WTO:n, INTA:n, UNESCO:n ja Interpolin toiminta tai myös kansainvälistä kauppaa, työntekoa, kulttuurituotteita ja opetusmateriaaleja, säädyttömiä julkaisuja, verotusta ja tekijänoikeuksia koskevat sopimukset. Tällöin jokaista sopimusta sovelletaan kuitenkin sen omien sääntöjen mukaan.

Keskustelu internetin kansainvälisen hallinnan yleisistä periaatteista ei ole päätynyt. Oikeustieteilijä Darrel C. Menthe on ehdottanut, että internetin hallintaan saataisiin järkeä, jos sitä alettaisiin tarkastella ikään kuin se olisi Etelämantereen, ulkoavaruuden ja syvämeren tapainen kansainvälinen alue. Silloin siihen voitaisiin soveltaa aikaisempia erityisiä kansainvälisiä alueita koskevaa oikeutta, jossa oikeuksia ja velvollisuuksia lähdetään määrittelemään toimijoiden omien kansallisten oikeuksien perustalta. Toimijan kotimaa olisi oikeuksien ja velvollisuuksien lähtökohta (Menthe 1998).

Palvelujätit valtaavat verkon markkinat

Ennustukset siitä, että internetin leviäminen kaikkialle maailmaan tulee muuttamaan taloutta, ovat toteutuneet. Internetin poliittisesta taloudesta on kirjoitettu paljon kirjoja, joissa internetin erityispiirteet liitetään maailmantalouden nykyiseen kriisiin. Yksi tärkeä piirre on palvelujen nopea keskittyminen. Internetin valtava mittakaava ja vapaa kilpailu johtavat siihen, että voittaja vie kaiken (”The winner takes it all”). Uusille markkinoille ensiksi ehtineen startup-yrityksen tulevaisuuden haave onkin usein, että Google tai Microsoft ostaisi sen. F-Securen (nykyisin WithSecure) tietoturva-asiantuntija Mikko Hyppösen (2021, 23–24) mukaan me suomalaiset olemme pienen kulttuurin edustajina joutuneet tottumaan siihen, ettei teknologia-alustojen ja sovellutuksien haltijoita juuri kiinnosta meidän toiveemme, kulttuurimme tai sääntömme.

Pörssisijoittajien piirissä informaatioteknologian keskeisimmille suuryrityksille annettiin muutamia vuosia sitten nimitys FANMAG. Se muodostuu yritysten pörssinimien alkukirjaimista: Facebook, Apple, Netflix, Microsoft, Amazon ja Google. Nämä yritykset eivät kilpailleet keskenään vaan olivat jakaneet internetin mahdollistamat palvelukokonaisuudet. Mikko Hyppönen luonnehtii niiden valtaamia palvelumarkkinoita seuraavasti: Facebook ja Google keräävät käyttäjistä tietoja myydäkseen ne. Apple, Netflix, Microsoft ja Amazon eivät myy käyttäjien profileja, vaan ne tekevät rahaa muilla keinoilla. Apple myy ylihintaisia kännyköitä, Netflix elokuvia ja Microsoft Office-tuotteita, pilvipalvelua ja Xbox-pelejä.

Amazon puolestaan on pilvikaupan alusta, jolla on myös oma verkkosekatavara-kauppa (Hyppönen 2021, 102).

Internetin palvelumarkkinoilla on tapahtumassa kansainvälisten voimasuhteiden muutos. Kymmenen menestyneimmän mobiilisovelluksen joukossa puolet on Aasiasta. Viidentoista eniten vierailun sivuston listalla on kuusi yhdysvaltalaisista ja yhdeksän kiinalaista sivustoa (Hyppönen 2021, 23–24). Kiinalaisten palvelujen uhkaa käytetään perusteluna sille, että amerikkalaisten ja eurooppalaisten valtioiden tulisi tukea omia informaatiojättejään.

Kymmenen eniten vierailuja kerännyttä verkko-osoitetta	
1.	Google.com (USA)
2.	Youtube.com (USA)
3.	Tmall.com (Kiina)
4.	Baidu.com (Kiina)
5.	Qq.com (Kiina)
6.	Sohu.com (Kiina)
7.	Facebook.com (USA)
8.	Taobao.com (Kiina)
9.	360.cn (Kiina)
10.	Jd.com (Kiina)

Lähde: Hyppönen 2021, 23–24; Amazonin Alexa Internet -palvelu

Valtiollisen sääntelyn paluu

Internetin hallinnasta käytävässä keskustelussa on vallinnut pitkäaikainen epäluottamus verkon teknologisen neutraaliuden puolustajien ja poliittisen vastuun vaatijoiden välillä. Asiantuntijat, jotka pyörittävät ICANN:in kautta internetin teknistä perustaa, ovat halunneet pitää teknologian neutraalina, eivätkä ole halunneet päästää hallituksia sääntelemään sisältöä. Heitä ovat tukeneet suuret palveluyritykset, joiden mielestä sisällön sääntely johtaisi yritysten kilpailun ja viestinnän vapauden rajoituksiin.

Kansalaisjärjestöt ja osa hallituksista ovat puolestaan vaatineet mahdollisuuksia puuttua internetin kautta tapahtuvaan paheksuttavaan toimintaan, kuten valeuutisiin, valheelliseen mainontaan, nettihuijauksiin, piilotettuun rahaliikenteeseen, identiteettivarkauksiin, rikollisten ja terroristien tukitoimintoihin ja informaatioisotaan. Heidän mielestään verkon liikenteestä teknisesti vastaavien tahojen pitäisi puuttua tällaiseen toimintaan, koska heillä on siihen keinot.

Viime aikoina on syntynyt uudenlaisia neuvotteluyrityksiä teknologianeutraliteetin linjan yli. Kansalliset hallitukset vetoavat suvereniteettiinsa ja haluavat

kontrolloida internetin liikennettä ja verkkosivustoja sekä tukevat omien sisällöntuottajiensa kasvua. Ei tarvitse edes mainita, että itsevaltaiset hallitukset tekevät tätä itsevaltaisesti. Muualla turvaudutaan poliittisen julkisuuden voimaan ja oikeusmenettelyihin.

Euroopan unionin harjoittamaa sääntelyä voidaan ainakin joiltakin osin pitää kansallisen sääntelyn ulokkeena suhteessa globaaleihin yrityksiin, koska EU:n asetukset ovat kaikissa sen jäsenmaissa yhteisesti voimaan astuvaa kansallista oikeutta. EU sääti vuonna 2016 yleisen tietosuojasetuksen (General Data Protection Regulation, GDPR), jossa asetettiin yrityksille ja organisaatioille vaatimuksia, jotka koskevat henkilötietojen keräämistä, säilytystä ja hallinnointia. Niitä sovelletaan sekä eurooppalaisiin että EU:n ulkopuolisiin organisaatioihin, jos ne käsittelevät EU:n alueella asuvien ihmisten henkilötietoja. Tämä asetus astui voimaan kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa.

Euroopan unionissa tuli vuonna 2022 voimaan säädös, jossa digitaalisten palvelujen ja alustojen tarjoajat veloitetaan poistamaan välittömästi terroristinen tai siihen yllyttävä materiaali (Digital Services Act, DSA). Tällainen materiaali on jo ennestään lainvastaista ja sisältöjen tuottajien ehtojen vastaista, mutta siihen puuttumista on pidetty tarpeellisena korostaa EU:n taholta. Uusin EU:n säädös on Digital Markets Act (DMA), jolla halutaan säädellä henkilökohtaisten tietojen käyttöä.

Ylen ykkösaamussa (marraskuussa 2021) haastateltu Euroopan unionin terrorismin torjunnan koordinaattori Ilkka Salmi perusteli terrorismiin yllyttävän materiaalin kieltoa sillä, että internetin sisältö on merkittävä vaikutin radikalisoitumisessa. Internetin sosiaalisen median palvelujen kannattavuus ja ansaintalogiikka perustuu käyttäjien ja käyttöaikojen määriin. Kun huomataan, että käyttäjä on kiinnostunut tietyn laatuista sisällöstä, tätä tarjotaan hänelle lisää, sekä kaupallisena että muuna sisältönä (Yle 2021). Näin tullaan ruokkineeksi tietyn idean ja tunnereaktion ympärille rakentuneita virtuaalisia yhteisöjä. Operaattorit perustelevat toimintaansa luonnollisesti kaupallisilla perusteilla. Sitä voidaan perustella myös demokraattisen keskustelun ja vapaan kansalaistoiminnan argumenteilla. Tämä sama mekanismi toimii kuitenkin myös terrorististen ideoiden kohdalla, jotka voivat johtaa kansallista ja ihmisten henkilökohtaista turvallisuutta rikkovaan toimintaan.

Valtiollisen sääntelyn tarve pulpahtelee esiin sellaisissa tapauksissa, joissa nettiyrittäjä laiminlyö lainsäädännössä kielletyn sisällön valvonnan. Esimerkiksi Facebook on ollut syytettynä Intiassa vihapuheen valvonnan laiminlyömisestä. *Foreign Affairs* -lehti kertoo yrityksestä vuotaneista muistioista, joista kävi ilmi, että työntekijät olivat kyllä tietoisia ja jopa huolissaan siitä, että Intian 172 miljoonasta

muslimista levitettiin vääriä tietoja ja heihin kohdistettiin väkivaltaan yllyttävää vihapuhetta. Kuitenkin alustan algoritmit ohjasivat tällaista aineistoa lisää siitä kiinnostuneille käyttäjille, koska sisällön valvonnan mekanismit pettivät. Facebook ei myöskään puuttunut asiaan, vaan vetosi resurssien vähäisyyteen (Sitapati 2021).

Internetin väärinkäyttäjiä voivat olla myös kansallisten hallitusten elimet. Apple nosti Yhdysvalloissa kanteen israelilaista NSO Group -organisaatiota vastaan. Haasteen mukaan NSO Group on sujuttanut Pegasus-vakoiluohjelmansa Applen puhelimiin, joita käyttävät yhteiskunnalliset aktivistit, journalistit ja myös hallituksen virkamiehet. Ohjelma pystyi ottamaan käyttöönsä puhelimen mikrofonin, kameran sekä datan. Apple vaatii tuomioistuimessa NSO Groupille toimintakieltoa Applen tuotteissa sekä hyvitystä lakien rikkomisesta (CNET 2021).

Nykyisin yritykset haluavat itse olla mukana muovaamassa uutta sääntelyä. Kun EU:n uutta sääntelyä valmistellaan, pöydissä istuu verkkojättien palkkaamia lobbareita. Monopoliaseman palvelujen markkinoilla saavuttaneet yritykset ymmärtävät keskitetyn sääntelyn logiikkaa. Tästä kertoo sekin, että tämän kirjoittaja sai joulukuussa 2021 sähköpostia Facebookilta, joka esitteli uutta nimeään ”Meta”. Samalla se ilmoitti kannattavansa internetin ongelmien uudenlaista sääntelyä: ”Paljon on muuttunut kuluneen 25 vuoden aikana mutta internetin sääntely ei ole muuttunut vuoden 1996 jälkeen. Me haluamme uudenlaista internet-sääntelyä, joka ohjaa vastaamaan tämän päivän vaikeimpiin haasteisiin.”

Lopuksi

Internetin sääntelyn ristiriitojen ymmärtämiseksi on hyödyllistä tarkastella internetiä koskevan vastuunjaon alkuhistoriaa. Kansainvälinen verkkorikollisuus, identiteettihuijaukset ja monien ryhmien mielestä moraaliton sisältö olivat ongelmia jo internetin syntyvaiheessa. Internet syntyi Yhdysvaltojen kauppaministeriön alaisuudessa. Vastaavia verkkoja syntyi nopeasti muualle Amerikkaan, Eurooppaan ja Aasiaan. Kuitenkin jo vuonna 2011 liittovaltion kauppakomissio joutui toteamaan, että verkkoa hallinnoiva ICANN oli epäonnistunut kuluttajien suojaamisessa netti-huijareilta. Myöskään vapaan kilpailun rikkomuksiin ei ole pystytty kunnolla puuttumaan.

Yhdysvaltain hallitus ja internetin sisältöä tuottavat yritykset eivät ole kuitenkaan olleet valmiita luomaan sellaisia internetin vastuunjaon kansainvälisiä malleja, joissa internetin väärinkäyttöön voitaisiin puuttua. Nykyisin internetin kontrolleista käyvät taistelua kansainvälisessä monopoliasemassa olevat jättiyritykset, kansalliset hallitukset, sekä Euroopan unioni. Ne määrittelevät yrittäjien vapauksia,

- KANGASNIEMI, T. (2020). Org-verkkotunnuksesta 1,1 miljardia tarjonnut sijoitusyhtiö myöntyi lisäehtoihin kritiikin vuoksi. *TTVI* 24.2.2020. Noudettu 5.4.2024 osoitteesta <https://www.tivi.fi/uutiset/org-verkkotunnuksesta-1-1-miljardia-tarjonnut-sijoitusyhtio-myontyi-lisaehtoihin-kritiikin-vuoksi/1468a37f-16cd-4d2a-8192-d20e847b4f95>.
- KASVIO, A., LAITALAINEN, V., SALONEN, H. & MERO, P. (toim.) (2001). *People, Cities and the New Information Economy. Materials from an International Conference in Helsinki 14.–15. December 2000*. Helsinki: Palmenia-kustannus.
- LEHDONVIRTA, V. (2022). *Cloud Empires. How Digital Platforms are Overtaking the State and How we can Regain Control*. Cambridge, MA ja Lontoo: MIT Press.
- MENTHE, D. C. (1998). Jurisdiction in Cyberspace: A Theory of International Spaces. *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, 4(1), 69–103.
- MOROZOV, E. (2022). Critique of Techno-Feudal Reason. *New Left Review* II 133/134, Jan–April 2022, 89–126.
- MUELLER, M. (2013). The core Internet institutions abandon the US Government. Noudettu 5.4.2024 osoitteesta <https://www.internetgovernance.org/2013/10/11/the-core-internet-institutions-abandon-the-us-government/>.
- SAARIKETO, M. (2020). *Kuvitelmia toimijuudesta koodin maisemissa*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 241. Tampere: Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1531-3>
- SITAPATI, V. (2021). Facebook and India's Paradox of Inclusion. *Foreign Affairs*, November 24, 2021. Noudettu 5.4.2024 osoitteesta <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2021-11-24/facebook-and-indias-paradox-inclusion>.
- VAROUFAKIS, Y. (2023). Techno-Feudalism: The Demise of Capitalism and the Rise of a New Power. Noudettu 5.4.2024 osoitteesta <https://www.yanisvaroufakis.eu/category/technofeudalism/>.
- YLE (2021). Ylen ykkösaamu 20.11.2021 (kohdassa 20:28). Noudettu 5.4.2024 osoitteesta <https://areena.yle.fi/1-50654902>.
- YLÖNEN, M. (2021). *Yhtiövalta alustatalouden aikakaudella. Evolutionaarinen taloustiede ja yhtiöt yhteiskunnallisina toimijoina*. Tampere: Vastapaino.
- ZUBOFF, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: PublicAffairs.
- ZUBOFF, S. (2022). Surveillance Capitalism or Democracy? The Death Match of Institutional Orders and the Politics of Knowledge in Our Information Civilization. *Organization Theory*, 3(3), 1–79. <https://doi.org/10.1177/26317877221129290>