

Eriyiskertomus

## Disinformaation vaikutus Euroopan unioniin:

ongelmaan on tartuttu, mutta sitä ei ole vielä taltutettu



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN

# Sisällys

	Kohta
<b>Tiivistelmä</b>	I–IX
<b>Johdanto</b>	01–13
<b>Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa</b>	14–18
<b>Huomautukset</b>	19–107
<b>EU:n disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma oli laadintahetkellä merkityksellinen mutta puutteellinen</b>	19–42
EU:n toimintasuunnitelma oli pitkälti asiantuntijoiden ja sidosryhmien disinformaatiota koskevien näkemysten mukainen.	20–24
EUH ja komissio eivät toteuttaneet selkeitä koordinoitijärjestelyjä EU:n toimintasuunnitelman täytäntöön panemiseksi	25–31
Hajanainen seuranta- ja raportointikehys sekä pitkän aikavälin rahoituksen puute heikentävät EU:n toimintasuunnitelman tilivelvollisuutta	32–42
<b>EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpano etenee yleisesti ottaen suunnitelman mukaisesti, mutta siinä on havaittu useita puutteita</b>	43–107
Strategisen viestinnän työryhmillä on tärkeä rooli, mutta niillä ei ole riittävästi henkilöstöä tai rahoitusta uusien uhkien käsittelemiseksi	44–64
Nopea hälytysjärjestelmä on yhdistänyt jäsenvaltiot, mutta kaikkia sen mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty	65–76
Käytännesäännöt saivat verkkoalustat omaksumaan disinformaation vastaisen kannan mutta eivät riitä tekemään niistä vastuuvollisia	77–89
Johdonmukaisen medialukutaitoa koskevan strategian puuttuminen ja EU:n toimien hajanaisuus heikentää niiden vaikutusta	90–107
<b>Päätelmät ja suositukset</b>	108–120

## **Liitteet**

**Liite I – Tärkeimmät disinformaation torjunnasta vastaavat EU:n toimielinten osastot ja toimistot**

**Liite II – EU:n menot disinformaation torjuntaa koskeviin toimiin (euroina)**

**Liite III – Disinformaation torjuntaa koskevien hankkeiden arviointi (pilottihankkeet, valmistelutoimet, Horisontti 2020)**

**Liite IV – EU:n disinformaation torjuntaa koskevaan toimintasuunnitelmaan sisältyvien aloitteiden arviointi**

**Liite V – Disinformaatiota koskevat EU:n käytännesäännöt**

**Liite VI – EU:n tärkeimmät covid-19-pandemian ja ”infodemian” torjuntaan liittyvät toimet aikajärjestyksessä**

## **Lyhenteet**

## **Sanasto**

## **Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset**

## **Tarkastustiimi**

## **Tarkastuksen eteneminen**

## Tiivistelmä

I Disinformaatio on ollut osa ihmisten välistä viestintää sivistyksen aamuhämäristä ja järjestäytyneiden yhteiskuntien luomisesta lähtien. Viime vuosina on kuitenkin tapahtunut muutos siinä laajuudessa ja nopeudessa, jolla väärä tai harhaanjohtava tieto voi tavoittaa kohdeyleisönsä ja muutakin yleisöä sosiaalisen median ja uusien teknologioiden avulla. Tämä voi aiheuttaa vahinkoa yleiselle edulle.

II Eurooppa-neuvosto pyysi 28. kesäkuuta 2018 antamissaan päätelmissä EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa ja komissiota esittämään toimintasuunnitelman, joka sisältää erityisiä ehdotuksia disinformaatioon vastaamista koskevista koordinoituista toimista. Joulukuun 5 päivänä 2018 julkaistu EU:n disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma sisältää kymmenen erityistä toimea, jotka perustuvat neljään painopistealueeseen eli ”pilariin”, ja siinä vahvistetaan EU:n toimet disinformaation torjumiseksi. EU:n menot disinformaation torjumiseksi ovat olleet tähän mennessä suhteellisen pieniä: 50 miljoonaa euroa vuosina 2015–2020.

III Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida, oliko EU:n disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma merkityksellinen, kun se laadittiin, ja tuottiko se tavoiteltuja tuloksia. Tarkastus kattoi ajanjakson EU:n disinformaation torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman valmistelusta ja joulukuussa 2018 tapahtuneesta hyväksymisestä syyskuuhun 2020. Tämä kertomus on ensimmäinen kattava ja riippumaton arviointi toimintasuunnitelman merkityksellisyydestä ja saavutetuista tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen yleinen johtopäätös oli, että EU:n toimintasuunnitelma oli merkityksellinen mutta epätäydellinen, ja vaikka sen täytäntöönpano etenee yleisesti ottaen suunnitelman mukaan ja myönteisestä kehityksestä on näyttöä, joitakin tuloksia ei ole saavutettu aiotulla tavalla.

IV EU:n toimintasuunnitelma sisältää merkityksellisiä, ennakoivia ja reaktiivisia toimenpiteitä disinformaation torjumiseksi. Vaikka disinformaatiotaktiikka, -toimijat ja -teknologia kehittyvät jatkuvasti, EU:n toimintasuunnitelmaa ei ole päivitetty sen jälkeen, kun se julkaistiin vuonna 2018. Se ei sisällä kattavia järjestelyjä sen varmistamiseksi, että EU:n toimet disinformaation torjumiseksi ovat hyvin koordinoituja, vaikuttavia ja oikeassa suhteessa uhan tyyppiin ja laajuuteen. EU:n toimintasuunnitelmaan ei myöskään liittynyt seuranta-, arviointi- ja raportointikehystä, mikä heikentää tilivelvollisuutta.

**V** Euroopan ulkosuhdehallinnon kolme strategisen viestinnän työryhmää ovat parantaneet EU:n valmiuksia ennustaa ja torjua disinformaatiota naapurimaissa. Työryhmiä ei kuitenkaan ole varustettu riittäväillä resursseilla tai arvioitu, eivätkä niiden toimeksiannot kata joitakin uusia uhkia.

**VI** EUvsDisinfo-hanke on lisännyt ratkaisevasti tietoisuutta Venäjän disinformaatiosta. Hankkeen sijoittaminen Euroopan ulkosuhdehallintoon herättää kuitenkin kysymyksiä sen riippumattomuudesta ja lopullisesta tarkoituksesta, koska sen voidaan katsoa edustavan EU:n virallista kantaa. Nopea hälytysjärjestelmä on helpottanut tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välillä. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan hyödynnä järjestelmää täysimääräisesti koordinoitakseen yhteisiä vastatoimia disinformaation torjumiseksi ja yhteistä toimintaa.

**VII** Komissio on luonut käytännesääntöjen avulla uudenlaisen kehyksen sille, miten verkkoalustojen kanssa toimitaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että käytännesäännöt eivät täyttäneet niille asetettua tavoitetta saattaa verkkoalustat vastuuseen toimistaan ja roolistaan disinformaation aktiivisessa torjunnassa.

**VIII** Kertomuksessa myös korostetaan, että ei ole olemassa sellaista medialukutaitoa koskevaa strategiaa, joka käsittäisi disinformaation torjunnan. Lisäksi kertomuksessa tuodaan esiin toimintapolitiikan ja toimenpiteiden hajanaisuus parannettaessa valmiuksia käyttää ja ymmärtää mediaa ja viestintää ja olla vuorovaikutuksessa niiden kanssa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että oli olemassa riski, että äskettäin perustettu eurooppalainen digitaalisen median seurantafoorumi ei saavuttaisi tavoitteitaan.

**IX** Tilintarkastustuomioistuin suosittelee näiden johtopäätösten perusteella, että Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission olisi

- o parannettava disinformaation torjuntaa koskevien EU:n toimien koordinoitua ja tilivelvollisuutta (Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio)
- o parannettava strategisen viestinnän osaston ja sen työryhmien operatiivisia järjestelyjä (Euroopan ulkosuhdehallinto)
- o lisättävä jäsenvaltioiden ja verkkoalustojen osallistumista nopeaan hälytysjärjestelmään (Euroopan ulkosuhdehallinto)
- o parannettava verkkoalustojen seuranta- ja tilivelvollisuutta (komissio)

- o laadittava medialukutaitoa koskeva EU:n strategia, johon sisältyy disinformaation torjunta (komissio)
- o toteutettava toimia, joiden avulla eurooppalainen digitaalisen median seurantafoorumi voi saavuttaa kunnianhimoiset tavoitteensa (komissio).

# Johdanto

**01** Euroopan komission<sup>1</sup> mukaan ”disinformaatiolla tarkoitetaan todennettavasti väärää tai harhaanjohtavaa tietoa, jota luodaan, esitetään tai levitetään taloudellisen hyödyn saamiseksi tai suuren yleisön johtamiseksi harhaan tarkoituksella ja joka saattaa aiheuttaa vahinkoa yleiselle edulle”. Yleiselle edulle aiheutuvalla vahingolla tarkoitetaan muun muassa uhkia, jotka kohdistuvat demokraattisiin poliittisiin prosesseihin ja päätöksentekoon sekä EU:n kansalaisten terveyden, ympäristön tai turvallisuuden suojeluun.

**02** Komission määritelmän mukaan disinformaatioksi ei luokitella harhaanjohtavaa mainontaa, raportointivirheitä, satiiria ja parodiaa eikä selkeästi yksilöityjä puolueellisia uutisia ja kommentteja. Toisin kuin esimerkiksi vihapuhe tai terroristinen aineisto, väärä tai harhaanjohtava tieto ei ole itsessään laitonta.

**03** EU:n legitimitetti ja tarkoitus nojautuvat demokraattiseen perustaan, joka on riippuvainen valveutuneista äänestäjistä, jotka ilmaisevat demokraattisen tahtonsa vapaissa ja oikeudenmukaisissa vaaleissa. Kaikki yritykset heikentää ja manipuloida haitallisesti ja tahallisesti yleistä mielipidettä ovat siksi vakava uhka itse EU:lle. Samalla disinformaation torjuminen on suuri haaste, sillä sen ei pitäisi heikentää EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettua mielipiteen- ja sananvapautta.

**04** Termi ”disinformaatio” syntyi 1900-luvun alussa, ja sitä on käytetty laajasti siitä lähtien. Viime vuosina internet on auttanut levittämään väärää tietoa laajemmalle ja nopeammin kuin ennen, usein anonyymisti ja minimaalisin kustannuksin.

**05** EU:n toimet disinformaation torjumiseksi käynnistettiin maaliskuussa 2015, jolloin Eurooppa-neuvosto<sup>2</sup> kehotti unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa (jäljempänä ’korkea edustaja’) yhteistyössä jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten kanssa laatimaan strategisen viestinnän toimintaohjelman, jolla reagoitaisiin Venäjän käynnissä olleisiin disinformaatiokampanjoihin. Tämä johti siihen, että Euroopan ulkosuhdehallintoon (EUH) perustettiin strategisen viestinnän osasto (StratCom) ja sen ensimmäinen työryhmä, jonka tehtävänä on torjua EU:n ulkopuolelta (Venäjältä) peräisin olevaa disinformaatiota sekä suunnitella ja levittää myönteistä

---

<sup>1</sup> Tiedonanto eurooppalaisesta lähestymistavasta disinformaation torjuntaan verkossa, COM(2018) 236 final, 26.4.2018.

<sup>2</sup> EUCO 11/15 (13 kohta) Eurooppa-neuvoston kokous (19.–20.3.2015) – päätelmät.

strategista viestintää EU:n itäiselle naapurialueelle. Työryhmästä käytetään nimeä East StratCom -työryhmä. Vuonna 2017 perustettiin vielä kaksi uutta strategisen viestinnän työryhmää: toinen eteläistä naapurialuetta ja toinen Länsi-Balkania varten (ks. myös kohdat [45–49](#)).

**06** Komissio perusti vuoden 2017 loppupuolella korkean tason asiantuntijaryhmän tarjoamaan konkreettisia neuvoja disinformaation torjuntaan. Ryhmä antoi maaliskuussa 2018 raporttinsa<sup>3</sup>, joka muodosti perustan komission tiedonannolle ”Eurooppalainen lähestymistapa disinformaation torjuntaan verkossa”<sup>4</sup> (huhtikuu 2018). Tiedonannossa esitetään tärkeimmät yleiset periaatteet ja tavoitteet, jotka muodostavat pohjan toimille, joilla lisätään yleistä tietoisuutta disinformaatiosta, sekä erityiset toimenpiteet, jotka komissio aikoo toteuttaa.

**07** Eurooppa-neuvosto pyysi 28. kesäkuuta 2018 antamissaan päätelmissä<sup>5</sup> unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa ja komissiota esittämään ”joulukuuhun 2018 mennessä toimintasuunnitelman, joka sisältää erityisiä ehdotuksia EU:n koordinoituiksi toimiksi disinformaation haasteeseen vastaamiseksi, mukaan lukien asianmukaiset toimeksiannot ja riittävät resurssit asiaankuuluvia EUH:n strategisen kommunikaation työryhmiä varten”.

**08** Komissio julkaisi huhtikuussa 2018 annetun tiedonannon perusteella joulukuussa 2018 disinformaation torjuntaa koskevan EU:n toimintasuunnitelman, jäljempänä ’EU:n toimintasuunnitelma’. Siinä esitetään kymmenen erityistä toimea, jotka perustuvat neljään koko yhteiskuntaa koskevaan painopistealueeseen tai ”pilariin”, kuten jäljempänä olevasta [taulukosta 1](#) ilmenee.

---

<sup>3</sup> Valeuutisia ja verkossa olevaa disinformaatiota käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän loppuraportti.

<sup>4</sup> Ks. alaviite 1.

<sup>5</sup> EUCO 9/18 Eurooppa-neuvoston kokous (28.6.2018) – päätelmät.



## Taulukko 1 – EU:n disinformaation torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman pilarit ja toimet

Pilari	Toimet
I. Parannetaan EU:n toimielinten valmiuksia disinformaation havaitsemiseen, analysointiin ja paljastamiseen.	<p>1) <b>Vahvistetaan strategisen viestinnän</b> työryhmiä ja EU:n edustustoja lisäämällä niiden resursseja (henkilöstöä ja rahoitusta), joita tarvitaan disinformaation havaitsemiseksi, analysoimiseksi ja paljastamiseksi.</p> <p>2) <b>Tarkastellaan uudelleen</b> eteläisen alueen ja Länsi-Balkanin strategisen viestinnän työryhmien <b>toimeksiantoja</b>.</p>
II. Vahvistetaan koordinoituja yhteisiä toimia disinformaation torjumiseksi.	<p>3) Perustetaan maaliskuuhun 2019 mennessä jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välinen <b>nopea hälytysjärjestelmä</b>, joka tekee tiiviistä yhteistyöstä nykyisten verkostojen (kuten Naton ja G7-maiden) kanssa.</p> <p>4) Lisätään <b>viestintää</b> ennen Euroopan parlamentin vuoden 2019 vaaleja.</p> <p>5) Vahvistetaan <b>strategista viestintää unionin naapurimaissa</b>.</p>
III. Mobilisoidaan yksityinen sektori disinformaation torjuntaan.	<p>6) Seurataan <b>disinformaatiota koskevien käytännesääntöjen</b> täytäntöönpanoa tiiviisti ja jatkuvasti, mukaan lukien vaatimus nopeasta ja tehokkaasta sääntöjen noudattamisesta, sekä laaditaan kattava arviointi 12 kuukauden jälkeen.</p>
IV. Lisätään tietoisuutta ja parannetaan yhteiskuntien selviytymiskykyä.	<p>7) Järjestetään yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kohdennettuja kampanjoita <b>tietoisuuden lisäämiseksi</b> disinformaation haittavaikutuksista ja tuetaan riippumattomien tiedotusvälineiden työtä ja <b>laatujournalismia</b>.</p> <p>8) Jäsenvaltioiden olisi tuettava sellaisten monialaisten tiimien perustamista, jotka koostuvat riippumattomista <b>faktantarkistajista</b> ja tutkijoista ja joiden tarkoituksena disinformaatiokampanjoiden havaitseminen ja paljastaminen.</p> <p>9) Edistetään <b>medialukutaitoa</b>, esimerkiksi medialukutaitoviikon avulla (maaliskuussa 2019), ja pannaan nopeasti täytäntöön audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin säännökset, joissa käsitellään medialukutaitoa.</p> <p>10) Seurataan tehokkaasti <b>vaalipakettia</b> ja erityisesti suositusta; muun muassa komissio seuraa sitä, miten paketti pannaan täytäntöön.</p>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n toimintasuunnitelman perusteella.

**09** Ei ole olemassa EU:n oikeudellista kehystä, jolla säännellään disinformaatiota, lukuun ottamatta perusoikeuskirjan 11 artiklaa sananvapaudesta ja tiedonvälityksen vapaudesta sekä joukkoa toimintapoliittisia aloitteita. Vastuu disinformaation torjunnasta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla.<sup>6</sup> EU:n tehtävänä on tukea jäsenvaltioita yhteisellä visiolla ja toimilla, joilla pyritään vahvistamaan koordinoitua, viestintää ja hyvien käytäntöjen käyttöönottoa. **Liitteessä I** esitetään tärkeimmät EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon osallistuvat EU:n toimielinten osastot ja

<sup>6</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2–6 artikla.

toimistot. Kuten *liitteestä II* käy ilmi, EU:n menot disinformaation torjumiseksi ovat olleet tähän mennessä suhteellisen vähäisiä: 50 miljoonaa euroa vuosina 2015–2020.

**10** Neuvosto totesi joulukuussa 2019<sup>7</sup>, että EU:n toimintasuunnitelma ”on edelleen keskeisellä sijalla EU:n pyrkimyksissä” torjua disinformaatiota ja että sitä on tarkistettava säännöllisesti ja tarvittaessa päivitettävä. Se myös kehotti EUH:ta vahvistamaan strategista viestintätöitä muilla alueilla, kuten Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Myös Euroopan parlamentti on useaan otteeseen todennut, että on tärkeää tehostaa toimia disinformaation torjumiseksi.<sup>8</sup>

**11** Vuoden 2020 alussa, melkein heti covid-19-taudin puhkeamisen jälkeen, internetissä levisi ennennäkemätön misinformaation, disinformaation ja digihuijauksen aalto, jota Maailman terveysjärjestö kuvaili ”infodemiaksi”.<sup>9</sup> Se oli välitön uhka kansanterveydelle ja talouden elpymiselle. Euroopan komissio ja korkea edustaja julkaisivat kesäkuussa 2020 tiedonannon ”Covid-19-disinformation torjunta – Faktat oikein”<sup>10</sup>, jossa tarkasteltiin jo toteutettuja toimia ja konkreettisia toimia covid-19-disinformaation torjumiseksi.

**12** Komissio julkaisi 4. joulukuuta 2020 ”Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman”<sup>11</sup>, jonka osana pyritään tehostamaan disinformaation torjuntaa. Se perustuu disinformaation torjuntaa koskevan EU:n toimintasuunnitelman aloitteisiin. Komissio laati myös ehdotuksen digitaalisia palveluja

---

<sup>7</sup> Neuvoston päätelmät täydentävistä pyrkimyksistä parantaa selviytymiskykyä ja torjua hybridiuhkia, 30 kohta (10.12.2019).

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin 15. 6.2017 antama päätöslauselmaverkkoalustoista ja digitaalisista sisämarkkinoista (2016/2276(INI)), Euroopan parlamentin 3.5.2018 antama päätöslauselma tiedotusvälineiden moniarvoisuudesta ja vapaudesta Euroopan unionissa (2017/2209(INI)), Euroopan parlamentin 25.10.2018 antama päätöslauselma Cambridge Analytican käyttöön luovutetuista Facebookin käyttäjien tiedoista ja tämän vaikutuksesta tietosuojaan (2018/2855(RSP)) ja Euroopan parlamentin päätöslauselma ulkomaisesta sekaantumisesta vaaleihin ja disinformaatiosta kansallisissa ja eurooppalaisissa demokraattisissa prosesseissa (2019/2810(RSP)).

<sup>9</sup> World Health Organisation ”*Let’s flatten the infodemic curve*”.

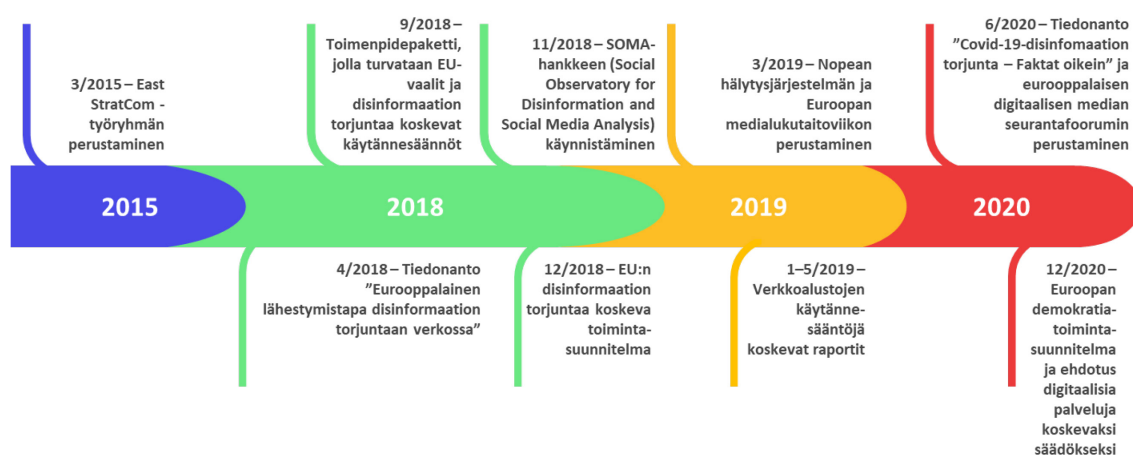
<sup>10</sup> JOIN(2020) 8 final, 10.6.2020.

<sup>11</sup> Tiedonanto Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta, COM (2020) 790 final, 3.12.2020.

koskevaksi säädökseksi<sup>12</sup>. Ehdotuksessa esitettiin, että vastatoimena uusille riskeille otettaisiin käyttöön horisontaalinen kehys verkkotilan lakisääteistä valvontaa, tiivelvollisuutta ja avoimuutta varten.

**13** *Kaaviossa 1* esitetään EU:n tärkeimpien aloitteiden aikataulu vuodesta 2015.

### Kaavio 1 – Tärkeimpien disinformaation torjuntaa koskevien EU:n aloitteiden aikataulu



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

<sup>12</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (digipalvelusäädös) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta, COM(2020) 825 final, 15.12.2020.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**14** Tämä tarkastuskertomus ilmestyy kaksi vuotta EU:n disinformaation torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen. Kertomus on ensimmäinen kattava ja riippumaton arviointi toimintasuunnitelman merkityksellisyydestä ja saavutetuista tuloksista, ja se tuo siten oman panoksensa neuvoston pyytämään EU:n toimintasuunnitelman säännölliseen tarkistamiseen.

**15** Tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida, oliko EU:n disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma merkityksellinen ja tuottaako se tavoiteltuja tuloksia. Vastauksen saamiseksi käsiteltiin kahta alakysymystä:

- o Onko EU:n toimintasuunnitelmalla merkitystä disinformaation torjunnassa ja tukeutuuko se vakaaseen tilivelvollisuuden kehykseen?
- o Toteutetaanko EU:n toimintasuunnitelman toimet suunnitellusti? Tähän alakysymykseen vastaamiseksi tilintarkastustuomioistuin arvioi suunnitelman kunkin neljän pilarin toimien tilannetta.

**16** Tarkastus kattoi ajanjakson joulukuusta 2018 syyskuuhun 2020 eli siitä ajankohdasta, jolloin disinformaation torjuntaan liittyvää EU:n toimintasuunnitelmaa alettiin valmistella, siihen, kun se hyväksyttiin. Kertomuksessa viitataan mahdollisuuksien mukaan myös viimeaikaiseen kehitykseen tällä alalla kyseisen ajankohdan jälkeen, kuten komission esittämään Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaan ja ehdotukseen digitaalisia palveluja koskevaksi säädökseksi joulukuussa 2020 (ks. kohta [12](#)). Koska kyseiset asiakirjat on kuitenkin julkaistu tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön päätyttyä, ne eivät kuulu tarkastuksen piiriin.

**17** Tarkastus käsitti kattavan asiakirjatarkastuksen ja analyysin kaikista saatavilla olevia asiakirjoista, jotka koskevat käyttöön otettuja rakenteita sekä EU:n toimintasuunnitelmassa suunniteltuja ja täytäntöön pantuja toimia. Tilintarkastustuomioistuin lähetti 27 jäsenvaltion nopean hälytysjärjestelmän yhteyspisteille kyselyn, ja vastausprosentti oli 100. Tilintarkastustuomioistuin järjesti myös kokouksia useiden sidosryhmien, kuten EUH:n ja asianomaisten komission pääosastojen, Euroopan parlamentin, neuvoston, komission edustustojen, Naton, Latviassa sijaitsevan Naton strategisen viestinnän osaamiskeskuksen, kansallisten viranomaisten, verkkoalustojen, toimittaja- ja tiedontarkistusorganisaatioiden, komissiota neuvovien audiovisuaalisia mediapalveluja sääntelevien elinten, tutkijoiden

ja asiantuntijoiden, hankkeiden päälliköiden/koordinaattorien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa.

**18** Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös 20 hanketta 23 hankkeesta, joiden komissio totesi liittyvän suoraan disinformaation torjuntaan medialukutaidon avulla.

*Liitteessä III* esitetään yhteenveto kyseisten hankkeiden arvioinnista.

# Huomautukset

## EU:n disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma oli laadintahetkellä merkityksellinen mutta puutteellinen

**19** Tätä osiota varten tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko EU:n toimintasuunnitelma ollut merkityksellinen, kun se alun perin laadittiin, eli vastasiko se asiantuntijoiden ja muiden sidosryhmien määrittelemiä tarpeita. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, oliko sitä tarkistettu ja päivitetty. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli tapahtumia ja lähteitä, joihin toimintasuunnitelma perustui, ja arvioi, sisälsikö se riittävät viestinnän koordinoitua koskevat järjestelyt sekä täytäntöönpanon tuloksellisuuden mittaamiseen ja tilivelvollisuuden varmistamiseen tarvittavat tekijät.

**EU:n toimintasuunnitelma oli pitkälti asiantuntijoiden ja sidosryhmien disinformaatiota koskevien näkemysten mukainen.**

**20** Disinformaation torjunta on erittäin tekninen ala, joka edellyttää erilaisten ammattilaisten panosta ja asiantuntemusta. Myös julkinen kuuleminen on olennaisen tärkeää sidosryhmien näkemysten ja prioriteettien selvittämiseksi ja uhan ymmärtämiseksi paremmin.

**21** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli käyttänyt asianmukaista ulkopuolista asiantuntemusta ja toteuttanut kattavan julkisen kuulemisen<sup>13</sup> EU:n toimintasuunnitelman perustaksi. EU:n toimintasuunnitelmassa käsiteltiin suurelta osin näissä asiakirjoissa esitetyjä ehdotuksia ja huolenaiheita.

**22** Kun EU:n toimintasuunnitelma julkaistiin joulukuussa 2018, siinä esitettiin jäsennelly lähestymistapa, jolla puututaan kysymyksiin, jotka edellyttävät sekä reaktiivisia (disinformaatioisällön paljastaminen ja sen näkyvyyden vähentäminen) että ennakoivia pitkän aikavälin toimia (medialukutaito ja toimenpiteet yhteiskunnan selviytymiskyvyn parantamiseksi). Siinä korostettiin tavoitetta suojella lähestyviä vuoden 2019 EU-vaaleja sekä pitkän aikavälin yhteiskunnallisia haasteita, jotka edellyttävät monien eri toimijoiden osallistumista.

---

<sup>13</sup> Euroopan komission julkinen kuuleminen valeutisista ja verkossa olevasta disinformaatiosta.

**23** Komissio määritteli – medialukutaidon alaa lukuun ottamatta – konkreettisia toimenpiteitä vastatakseen suosituksiin, jotka sisältyivät valeuutisia ja verkossa olevaa disinformaatiota käsittelevän riippumattoman korkean tason asiantuntijaryhmän laatimaan raporttiin. Komissio perusti tammikuussa 2018 korkean tason asiantuntijaryhmän, joka koostuu 39:stä erilaisen taustan omaavasta asiantuntijasta, jotka tukevat neuvoillaan disinformaation torjumista verkossa koskevia toimintapoliittisia aloitteita. Kyseinen raportti muodosti yhdessä komission huhtikuussa 2018 antaman tiedonannon kanssa perustan EU:n toimintasuunnitelmalle.

**24** Lisänäyttönä EU:n toimintasuunnitelman merkityksellisyydestä on se, että sen toimiin pyrittiin ottamaan mukaan laaja joukko alan keskeisiä sidosryhmiä, EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden lisäksi muun muassa yksityinen sektori, kansalaisyhteiskunta, faktantarkistajat, toimittajat ja tiedeyhteisö.

### **EUH ja komissio eivät toteuttaneet selkeitä koordinoitijärjestelyjä EU:n toimintasuunnitelman täytäntöön panemiseksi**

**25** EU:n disinformaation torjuntaa koskevaan toimintasuunnitelmaan ei liittynyt yleistä koordinoitikehystä sen varmistamiseksi, että EU:n toimenpiteet ovat vaikuttavia ja oikeasuhteisia uhan tyyppiin ja laajuuteen nähden. Esimerkiksi viestinnän työnkulkujen määrittely ja koordinointi mahdollistaisi sen, että pystyttäisiin toteamaan, milloin toimitaan yhdessä ja yhteistyössä paikallisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa disinformaatiouhkia koskevan tietoisuuden lisäämiseksi.

**26** Viestintästrategialla varmistetaan johdonmukainen reagointi, kun mukana on eri toimijoita. Kukin EU:n toimintasuunnitelman neljästä pilarista on eri komission pääosaston tai Euroopan ulkosuhdehallinnon vastuulla. Tämä aiheuttaa riskin, että ne tekevät viestintätyötä ”siiloissa” (eli rinnakkain ilman yhteistyötä tai koordinoitua) ilman, että yksikään elin on vastuussa kaikesta viestinnästä disinformaation torjumiseksi tai valvoo sitä.

**27** Komission viestinnän pääosasto vastaa toimielimen ulkoisesta viestinnästä. Viestinnän pääosaston vuoden 2019 hallintosuunnitelmassa tunnustetaan sen rooli disinformaation torjunnassa ja korostetaan pääosastojen ja muiden toimielinten välisen yhteistyön tarvetta, millä viitataan erityisesti viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosastoon ja Yhteiseen tutkimuskeskukseen. Siinä ei kuitenkaan mainita EUH:ta tai strategisen viestinnän työryhmiä, jotka myös osallistuvat aktiivisesti myönteiseen viestintään ja disinformaation torjuntaan.

**28** Viestinnän pääosasto on perustanut sisäisen verkoston disinformaation torjuntaa varten. Sen tavoitteena on muun muassa parantaa disinformaation torjuntaa koskevien viestintätoimien koordinoitua, perustaa vahvistettujen vastaväitteiden sähköinen hakemisto, havaita järjestelmällisesti disinformaatiota ja koordinoita torjuntaa sekä edistää myönteistä viestintää. Sen toukokuussa 2018 tapahtuneen perustamisen ja tammikuun 2020 välisenä aikana järjestettiin 11 kokousta. Kokoukset ovat laajasti osallistavia, ja niihin osallistuu edustajia monista komission yksiköistä ja edustustoista, EUH:sta ja muista toimielimistä sekä muita asiantuntijoita. Tähän mennessä kokouksiin on kuitenkin osallistunut vain edustajia, jotka jakavat tietoa toteutetuista toimista ja joilla ei ole mitään yhteyttä päätöksentekoon eikä näyttöä konkreettisista jatkotoimista tai päätöksistä, joiden tarkoituksena on tehdä verkostosta tehokas koordinoitimekanismi.

**29** Viestinnän pääosaston vuoden 2019 hallintosuunnitelmassa oli vain yksi disinformaatioon liittyvä indikaattori (102 indikaattorista), jolla mitattiin vain sisäisen verkoston kokousten määrää.

**30** Myös komission edustustot ovat keskeisessä asemassa komission ulkoisessa viestinnässä. Ne viestivät ja tiedottavat myönteisessä hengessä, järjestävät tiedotustilaisuuksia, kumoavat myyttejä ja torjuvat disinformaatiota. Lisäksi niiden odotetaan osallistuvan aktiivisesti verkoston työhön. Se, että edustustot kumoavat myyttejä, mainitaan kunkin virallisen edustuston verkkosivustolla. Näille sivuille oli usein vaikea löytää, koska niiden sijainti vaihteli edustustosta toiseen: osa edustustoista (esimerkiksi Kreikassa ja Espanjassa) sisällytti sivuston uutisosioon, kun taas osa (esimerkiksi Puolassa ja Irlannissa) ei tehnyt niin. Niitä ei myöskään päivitetty säännöllisesti. Joillakin sivuilla annettiin rajallisia, usein anekdoottisia tietoja, eikä näiden sivujen kävijämääristä ollut saatavilla tilastoja.

**31** Viestinnän pääosasto kehitti verkkopohjaista disinformaatiokeskusta keskusportaaliksi, jossa käsiteltäisiin kaikkia EU:n toimielinten disinformaatiotyön näkökohtia. Sen oli määrä käynnistyä vuoden 2020 alussa, mutta se on peruttu epäselvistä syistä.

### **Hajanainen seuranta- ja raportointikehys sekä pitkän aikavälin rahoituksen puute heikentävät EU:n toimintasuunnitelman tilivelvollisuutta**

**32** Tilivelvollisuuden varmistamiseksi toimintasuunnitelmassa on oltava selvät tavoitteet ja aikasidonnaisia toimia sekä useita tuloksellisuuden seuranta koskevia



indikaattoreita. Myös rahoitusta, säännöllistä raportointia, arviointia ja tarkistuksia koskevat määräykset ovat toimintasuunnitelman keskeisiä osia.

**33** Joillakin EU:n toimintasuunnitelman tavoitteilla on yleisluonteinen sanamuoto, kuten ”lisääminen” tai ”vahvistaminen”, joita ei voida mitata. Koko EU:n toimintasuunnitelmaa koskevia keskeisiä suorituskykyindikaattoreita ei ole. Lisäksi puolella toimista (toimet 1, 2, 4, 5 ja 8) ei ole keskeisiä suorituskykyindikaattoreita, ja toimet on määritelty epäselvästi tai ne eivät olet aikasidonnaisia (ks. myös *liite IV*).

**34** Toimenpiteiden aikataulu vaihtelee lyhyestä pitkään aikaväliin, ja jotkin niistä ovat konkreettisia ja aikasidonnaisia (esimerkiksi ”komissio ja korkea edustaja perustavat maaliskuuhun 2019 mennessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa nopean hälytysjärjestelmän”), kun taas toiset ovat epämääräisiä (esimerkiksi ”jäsenvaltioiden olisi vahvistettava merkittävästi omaa viestintäänsä unionin arvoista ja politiikoista.”).

**35** EU:n toimintasuunnitelmaan ei liittynyt erityistä seuranta- ja arviointikehystä (tämä koskee myös äskettäin julkaistua eurooppalaista demokratiatoimintasuunnitelmaa). Määräystä koko suunnitelman arvioinnista ei ole annettu eikä kokonaisarviointia ole tähän mennessä tehty. Palautetta sen täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa ei ole kirjattu keskitetysti eikä koottu yhteen. Jokainen edustusto toteuttaa oman viestintäkampanjansa ja kerää tilastoja, mutta tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt mitään näyttöä siitä, että komissio olisi hyödyntänyt näitä tilastoja saatuina kokemuksina, parhaina käytäntöinä tai lähtökohtana. Muuta raportointia ei ole kuin toteamus, että jotkin toimet luokitellaan disinformaation torjuntaa koskeviksi toimiksi. Esimerkiksi sellaisia välineitä kuin komission sisäinen myyttien kumoamista koskeva wikisivusto tai disinformaation vastainen uutiskirje ei seurata niin, että jäsenvaltiot osallistuisivat siihen (esimerkiksi kyselytutkimusten, käyttäjätilastojen tai indikaattoreiden avulla).

**36** Komissio ja EUH pitävät neuvoston eri työryhmät ja valmisteluelimet säännöllisesti ajan tasalla EU:n toimintasuunnitelman pilarien toimien täytäntöönpanon edistymisestä ja raportoivat niille siitä. Tämä raportointi ei kuitenkaan ole julkista, eikä se kata koko EU:n toimintasuunnitelmaa.

**37** Vaikka EU:n toimintasuunnitelman yksittäisistä erityisistä näkökohdista (käytännösääntöjen arviointi ja komission kertomus EU-vaaleista) on laadittu erillisiä kertomuksia, koko EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta on julkaistu vain yksi kertomus. Tämä tapahtui 14. kesäkuuta 2019, kuusi kuukautta itse toimintasuunnitelman julkaisemisen jälkeen.

**38** Vaikka tämä ensimmäinen täytäntöönpanokertomus kattaa EU:n toimintasuunnitelman kaikki pilarit, siinä on useita puutteita:

- o siinä ei mitata tuloksellisuutta millään tavalla
- o käytännesääntöjä lukuun ottamatta kutakin pilaria koskeva raportointi on pääosin yleisluonteista, eikä kustakin toimesta ole yksityiskohtaista raportointia
- o EU:n toimintasuunnitelmaan liittyvistä yksittäisistä hankkeista ei ole raportointiliitettä
- o siinä ei ilmoiteta, milloin seuraavaa täytäntöönpanokertomusta voidaan odottaa.

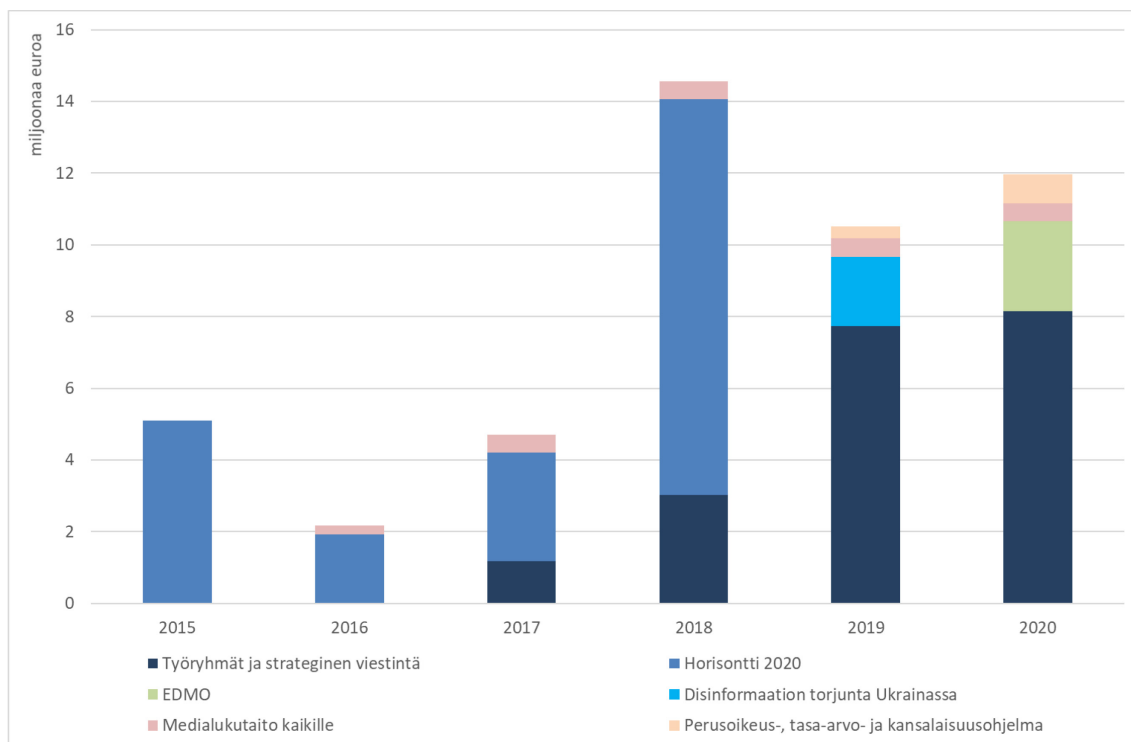
**39** Disinformaation torjunta on jatkuvasti kehittyvä ala, joka edellyttää säännöllistä raportointia. Yhteisessä tiedonannossa covid-19-disinformaation torjunnasta tunnustetaan tarve kehittää säännöllistä raportointia.<sup>14</sup>

**40** EU:n toimintasuunnitelmasta puuttuu erityinen rahoitussuunnitelma, joka kattaa eri yksiköille osoitettujen toimien kustannukset. Rahoitus tulee eri lähteistä, eikä rahoituksen pitkän aikavälin turvaamisesta ole määräyksiä, vaikka osa EU:n toimintasuunnitelmassa mainituista tapahtumista toistuu edelleen. *Liitteessä II* esitetään disinformaation torjunnan eri toimenpiteille osoitetut määrärahat. Se osoittaa, että pääasiallinen rahoituslähde vaihtelee joka vuosi, ja paljastaa rahoitussuunnittelun puuttumisen (ks. myös kohdat **50–51**). Komissio ja EUH eivät aina varaa menoja disinformaation torjuntaan (sillä ei ole erityisiä toimintakoodia) – nämä tiedot on koottu vain tätä tarkastusta varten. *Kaaviossa 2* esitetään yleiskuva kaikesta disinformaation torjuntaan osoitetusta EU:n rahoituksesta vuosina 2015–2020 (se ei sisällä toimia, joilla edistetään välillisesti disinformaation torjuntaa, eli ennakoivaa viestintää EU:n naapurialueilla).

---

<sup>14</sup> Covid-19-disinformaation torjunta – Faktat oikein, s. 7, JOIN(2020) 8 final, 10.6.2020.

## Kaavio 2 – Kaikki disinformaation torjuntaan osoitettu EU:n rahoitus 2015–2020



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komissiolta ja EUH:lta saatujen tietojen perusteella.

**41** EU:n toimintasuunnitelmaa ei ole vielääkään päivitetty sen vuonna 2018 tapahtuneen julkaisen jälkeen. Jotkin toimet liittyvät esimerkiksi vain vuoden 2019 EU-vaaleihin tai vuoden 2019 medialukutaitoviikkoon, jotka molemmat ovat jo ohi. Disinformaatio kehittyi jatkuvasti. Käytetty taktiikka, disinformaatiokampanjoiden taustalla oleva teknologia ja toimijat muuttuvat jatkuvasti.<sup>15</sup> Myös neuvosto korosti tarvetta tarkistaa ja päivittää EU:n toimintasuunnitelmaa säännöllisesti (ks. kohta **10**).

**42** Vaikka covid-19-disinformaatiota koskevassa tiedonannossa (kesäkuu 2020), Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa ja digitaalisia palveluja koskevassa säädösehdotuksessa laajennetaan tiettyjä alun perin EU:n toimintasuunnitelmassa esitettyjä toimia, niitä ei voida pitää sen kattavana päivityksenä. Lisäksi samankaltaisten tavoitteiden tavoittelu eri toimintasuunnitelmissa ja aloitteissa mutkistaa koordinoitua ja lisää tehottomuuden riskiä.

<sup>15</sup> ”Automated tackling of disinformation”, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelujen pääosaston tutkimus, maaliskuu 2019.

## **EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpano etenee yleisesti ottaen suunnitelman mukaisesti, mutta siinä on havaittu useita puutteita**

**43** Tässä osiossa arvioidaan EU:n toimintasuunnitelman kunkin neljään pilariin kuuluvien toimien täytäntöönpanoa ja sitä, missä määrin niillä on parannettu tapaa, jolla EU torjuu disinformaatiota.

### **Strategisen viestinnän työryhmillä on tärkeä rooli, mutta niillä ei ole riittävästi henkilöstöä tai rahoitusta uusien uhkien käsittelemiseksi**

**44** Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli EU:n toimintasuunnitelman ensimmäisessä pilarissa mainittuja EUH:n strategisen viestinnän työryhmiä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli niiden toimeksiantoja ja sitä, oliko niillä riittävästi henkilöstöä ja rahoitusta. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli tässä yhteydessä myös EU:n disinformaation torjunnan lippulaivahankkeen EUvsDisinfon roolia ja asemaa.

### **Strategisen viestinnän työryhmien toimeksiannot eivät kata riittävästi kaikkia disinformaatio toimijoita**

**45** Sen lisäksi, että strategisen viestinnän työryhmät ovat parantaneet EU:n valmiuksia ennustaa ulkoisia disinformaatio toimia ja vastata niihin (työryhmien toimeksiannot eivät kata EU:ssa tuotettua disinformaatiota), ne ovat merkittävästi edistäneet EU:n politiikkoja koskevaa tehokasta viestintää ja niistä tiedottamista naapurialueille.

**46** Kolmen (itäisen, Länsi-Balkanin ja eteläisen) strategisen viestinnän työryhmän toimeksiantoja on kehitetty useilla neuvoston päätelmillä, ja niillä on erilaisia tehtäviä ja painopisteitä. Esimerkiksi itäisen strategisen viestinnän työryhmän toimeksiantona on reagoida nimenomaan ”Venäjän käynnissä oleviin disinformaatiokampanjoihin”.<sup>16</sup> Sen toimeksianto määriteltiin yhden ulkoisen vihamielisen toimijan perusteella sen sijaan, että se koskisi Euroopan suojelemista disinformaatiolta lähteestä riippumatta.

**47** Kahden muun strategisen viestinnän työryhmän alkuperäinen painopiste oli sen sijaan viestintätoimien tehostaminen niiden alueilla. Eteläisen alueen strategisen viestinnän työryhmä perustettiin kattamaan EU:n eteläinen naapurialue ja Persianlahden alue, kun taas Länsi-Balkanin työryhmä perustettiin lisäämään

---

<sup>16</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät (19.3.2015), neuvoston asiakirja EUCO 11/15.

strategista viestintää kyseisellä alueella. Ennen joulukuussa 2019 annettuja neuvoston päätelmiä<sup>17</sup> disinformaation käsittely ei ollut kummankaan työryhmän keskeinen painopiste. Vain itäisen strategisen viestinnän työryhmän nimenomaisena tavoitteena oli vahvistaa valmiuksia ennustaa ja käsitellä disinformaatiota sekä vastata siihen. Alla olevassa **taulukossa 2** esitetään kunkin strategisen viestinnän työryhmän tavoitteet tarkastuksen aikaan.

## Taulukko 2 – Strategisen viestinnän työryhmien tavoitteiden vertailu

StratCom-työryhmä	Itäinen	Länsi-Balkan	Eteläinen
Tavoitteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EU:n politiikkoja koskeva tehokas <b>viestintä</b> ja niistä tiedottaminen itäisen kumppanuuden maille (Armenia, Azerbaidžan, Valko-Venäjä, Georgia, Moldova ja Ukraina)</li> <li>○ EU:n itäisen naapuruston yleisen <b>mediaympäristön</b> vahvistaminen, mukaan lukien tiedotusvälineiden vapauden tukeminen ja riippumattomien tiedotusvälineiden vahvistaminen</li> <li>○ EU:n <b>valmiuksien</b> parantaminen Venäjän <b>disinformaatiotoimien ennustamiseksi ja käsittelemiseksi</b> sekä niihin <b>vastaamiseksi</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EU:n <b>viestinnän</b> vahvistaminen alueella EU:n laajentumispolitiikan sekä vakautus- ja assosiaatioprosessin tukemiseksi</li> <li>○ Osallistuminen tietoon perustuvaan keskusteluun EU:sta ja alueesta, muun muassa <b>käsittelemällä disinformaatiota</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EU:n politiikkoja koskeva vaikuttava <b>strateginen viestintä</b> ja niistä tiedottaminen</li> <li>○ Poliitiikan ja viestinnän välisen kuilun umpeen kurominen</li> <li>○ <b>Tiedotusvälineiden vapauden</b> tukeminen ja edistäminen alueella</li> <li>○ EU:ta koskeviin väärinkäsityksiin ja <b>disinformaatioon</b> puuttuminen alueella</li> </ul>

Lähde: EUH.

**48** Kolme strategisen viestinnän työryhmää on jaettu laajalti eri alueille, ja ne kattavat erilaisia disinformaatiota levittäviä toimijoita. Strategisen viestinnän työryhmien mediaseurantatoimissa keskitytään kuitenkin pitkälti Venäjän kansainvälisiin tiedotusvälineisiin, Venäjän virallisiin viestintäkanaviin, välittäjinä toimiviin tiedotusvälineisiin ja/tai tiedotusvälineisiin, jotka ovat Venäjän narratiivin innoittamia tai ohjaamia ja jotka toimivat EU:ssa ja sen naapurialueilla. EUH:n analyysin mukaan kuitenkin muistakin toimijoista, kuten Kiinasta, on tullut

<sup>17</sup> Neuvoston päätelmät täydentävistä pyrkimyksistä parantaa selviytymiskykyä ja torjua hybridiuhkia (10.12.2019), neuvoston asiakirja 14972/19.

vaihtelevassa määrin merkittäviä disinformaatiouhkia. Myös uusi ulkomaista sekaantumista käsittelevä Euroopan parlamentin erityisvaliokunta (INGE) on järjestänyt kuulemisia, joissa on keskusteltu kolmansista maista tulevista potentiaalisista uhkista<sup>18</sup>.

**49** Strategisen viestinnän työryhmillä on poliittinen toimeksianto, jossa ei mainita erikseen niiden toimintapolitiikkatavoitteita ja jolla ei ole tukena vakaata oikeusperustaa. EU:n toimintasuunnitelman toimesta 2 korkean edustajan oli määrä tarkastella uudelleen eteläisen ja Länsi-Balkanin strategisen viestinnän työryhmien toimeksiantoja (mutta ei itäisen strategisen viestinnän työryhmän toimeksiantoa). Tätä tarkistusta ei kuitenkaan ole koskaan tehty. EUH katsoo, että joulukuussa 2019 hyväksytyt neuvoston päätelmät tarjoavat riittävän perustan kyseisten työryhmien toimeksiantojen (uudelleen)vahvistamiselle. Kyseisissä päätelmissä todetaan nimenomaisesti, että kaikkien kolmen työryhmän tehtäviin tulisi kuulua ”disinformaatiotoimien jatkuva havainnointi, analysointi ja vastustaminen”<sup>19</sup>. Neuvosto kehotti myös EUH:ta arvioimaan tarpeitaan ja mahdollisuuksia laajentua muille maantieteellisille alueille, mikä osoittaa, että strategisen viestinnän työryhmien soveltamisalan laajentamiselle löytyy poliittista tukea.

### **Strategisen viestinnän työryhmillä ei ole erityistä ja vakaata rahoituslähdettä**

**50** Kun itäisen strategisen viestinnän työryhmä perustettiin vuonna 2015, sille ei annettu omia varoja, vaan se rahoitettiin EUH:n ja komission ulkopoliittikan välineiden hallinnon hallintomenoista. EU:n toimintasuunnitelma lisäsi EUH:n strategisen viestinnän työryhmien käytettävissä olevaa rahoitusta. Strateginen viestintä on itse asiassa toimintasuunnitelman ainoa osa, jonka talousarvio on kasvanut. Kuten [kaaviosta 2](#) käy ilmi, strategisen viestinnän työryhmien ja strategisen viestinnän talousarvio on kasvanut lähes nelinkertaiseksi toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen.

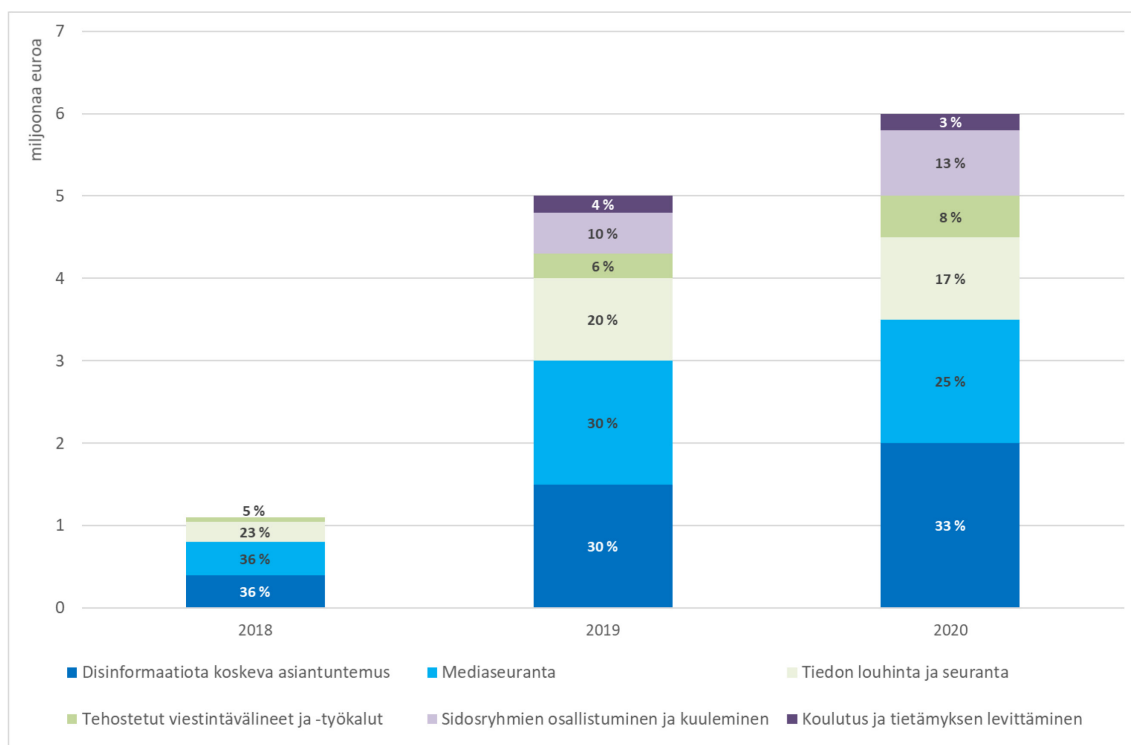
**51** Vaikka disinformaatio ei ole vain lyhyen aikavälin uhka, strategisen viestinnän työryhmillä ei ole vakaata rahoituslähdettä, mikä voi uhata niiden kestävyyttä. Merkittävä rahoituslähde strategisen viestinnän työryhmille on ollut esimerkiksi Euroopan parlamentin valmistelutoimi ”StratCom Plus” (ks. [liite II](#)). Valmistelutoimet

<sup>18</sup> Euroopan parlamentin kuuleminen ulkomaisesta sekaantumisesta 25. ja 26. tammikuuta 2021: Kiina, Iran, Intia, Saudi Arabia ja Arabiemiirikunnat; Euroopan parlamentin kuuleminen ulkomaisesta sekaantumisesta 1. helmikuuta 2021: Turkki ja Venäjä.

<sup>19</sup> [Täydentävät pyrkimykset parantaa selviytymiskykyä ja torjua hybridiuhkia](#) – neuvoston päätelmät (10.12.2019), neuvoston asiakirja 14972/19.

on tarkoitettu uusien toimien, kuten toimintapolitiikkojen, lainsäädännön ja ohjelmien, valmisteluun. **Kaaviossa 3** esitetään, miten lisärahoitus on kohdennettu erilaisten valmiuksien parantamiseen.

### Kaavio 3 – Euroopan ulkosuhdehallinnon strategisen viestinnän eri valmiuksien rahoittaminen ”StratCom Plus” -valmistelutoimella (2018–2020)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EUH:n toimittamien tietojen perusteella.

**52** Muun muassa Euroopan parlamentti<sup>20</sup>, jäsenvaltiot<sup>21</sup> ja kansalaisyhteiskunta<sup>22</sup> ovat korostaneet useaan otteeseen<sup>23</sup> rahoituksen ja riittävien resurssien merkitystä. Sidosryhmät ovat kuitenkin eri mieltä siitä, miten disinformaation torjuntaan käytettävissä oleva EU:n rahoitus olisi priorisoitava. Tilintarkastustuomioistuimen haastattelujen perusteella jotkin jäsenvaltiot katsovat, että olisi painotettava

<sup>20</sup> P8\_TA(2019) 0187, P9\_TA(2019) 0031.

<sup>21</sup> *Information Manipulation: a Challenge for Our Democracies*. Centre d’analyse, de prévision et de stratégie (CAPS, Eurooppa- ja ulkoasiainministeriö) ja Institut de recherche stratégique de l’École militaire (IRSEM, asevoimaministeriö) raportti, Ranska, elokuu 2018.

<sup>22</sup> Esimerkiksi *Democratic Defense against Disinformation*, Atlantic Council, helmikuu 2018; *GMF Policy Paper No.21*, elokuu 2019; *Winning the Information War*, CEPA, elokuu 2016.

<sup>23</sup> Kesäkuun 2018 Eurooppa-neuvoston päätelmät ja joulukuun 2019 neuvoston päätelmät täydentävistä pyrkimyksistä parantaa selviytymiskykyä ja torjua hybridiuhkia.

enemmän niiden lähteiden ja toimijoiden analysointia ja seurantaa, joilta disinformaation voidaan helpoimmin osoittaa tulevan. Toiset katsovat, että myönteiseen viestintään olisi osoitettava enemmän rahoitusta.

### **Henkilöstötarpeita ei ole vielä tyydytetty**

**53** EU:n toimintasuunnitelmassa suunniteltiin strategisen viestinnän osaston vahvistamista lisäämällä 11 virkaa ennen EU-vaaleja, palkkaamalla vakituisia virkamiehiä keskipitkällä aikavälillä ja uutta henkilöstöä EU:n edustustoihin tavoitteena ”lisätä henkilöstömäärää yhteensä 50–55 henkilöllä” vuoden 2020 loppuun mennessä. Rekrytointisuunnitelma on toteutettu kolmessa vaiheessa: 1) sopimussuhteisen henkilöstön uudelleensijoittaminen EUH:ssa, 2) henkilöstön palkkaaminen strategisen viestinnän tiimiin ja 3) henkilöstön lisääminen 27:ssä EU:n lähialueilla sijaitsevassa EU:n edustustossa.

**54** Strategisen viestinnän osasto palkkaa ja lähettää henkilöstöä edelleen. Lokakuussa 2020 sillä oli 37 työntekijää, joten se ei ollut vielä saavuttanut 50–55 työntekijän kokonaisuuslääkettä, joka mainitaan EU:n toimintasuunnitelmassa. Tämän tavoitteen saavuttaminen on ollut vaikeaa muun muassa siksi, että monet strategisen viestinnän työntekijät on lähetetty neuvostosta, komissiosta ja jäsenvaltioista ja osa heistä on palannut takaisin.

**55** Lähes kaikki henkilöstön vahvistukset (mukaan lukien kaikki uudelleensijoittamiset) ovat olleet sopimussuhteista henkilöstöä: EUH on myöntänyt, että ei ole helppoa palkata pysyviä virkamiehiä, joilla on vaadittujen tehtävien suorittamisessa tarvittava asiantuntemus ja osaaminen. Sopimussuhteisten toimihenkilöiden toimikausi on kuitenkin enintään kuusi vuotta, vaikka heidän panoksensa onkin tärkeä.

**56** Toinen ryhmä, joka muodostaa merkittävän osan strategisen viestinnän kapasiteetista, ovat komennuksella olevat kansalliset asiantuntijat. He ovat ensisijaisesti tukeneet työtä idässä ja viime aikoina myös Länsi-Balkanin strategisen viestinnän työryhmää. EUH:n lisäksi heidän lähettämisenä hyödyttää heidän kotimaitaan, koska he voivat hankkia lisää asiantuntemusta ja luoda tiiviimpiä yhteyksiä EUH:hon. Jos komennukselle lähettämistä käytetään liiallisessa määrin henkilöstökapasiteetin täyttämiseen, siihen liittyvä henkilöstön tiheä vaihtuminen voi kuitenkin johtaa henkilöstötilanteen epävarmuuteen sekä institutionaalisen muistin ja



asiantuntemuksen ajoittaiseen menetykseen. Kaikki nämä tekijät saattavat heikentää institutionaalisen muistin ja asiantuntemuksen kehittymistä.

**57** Covid-19-pandemia ja sen työryhmille tuottama lisätyömäärä aiheuttaa riskin, että EUH ei pysty nykyisellä henkilöstöjakaumalla ja -määrällä pysymään riittävästi uusien suuntausten ja kehityskulkujen, kuten uusien uhkalähteiden sekä disinformaatiostrategioiden ja -taktiikoiden, tasalla. Lisäksi neuvoston pyyntö vahvistaa strategista viestintää koskevaa työtä muilla alueilla (ks. kohta **10**) voi venyttää entisestään sen rajallista henkilöstökapasiteettia.

**58** Tehokas tietojen analysointi ei ole ratkaisevan tärkeää pelkästään disinformaation seurannan, havaitsemisen ja analysoinnin kannalta, vaan sitä tarvitaan myös luotettavien, näyttöön perustuvien strategisten näkemysten ja päätöksenteon perustana. Tarkastuksen aikaan strategisen viestinnän osaston data-analyysikeskuksessa toimi päätoimisia sisäisiä analyytikoita, joita ulkopuoliset toimeksisaajat tukivat. Vuoden 2019 puolivälissä perustettu keskus tukee strategisen viestinnän työryhmien ja EU:n toimintasuunnitelman toiseen pilariin kuuluvan nopean hälytysjärjestelmän toimintaa. Sen analyysit tehdään yleensä tilauksesta ja tapauskohtaisesti. Sen työtä ei ole myöskään integroitu järjestelmällisesti kaikkien strategisen viestinnän työryhmien työhön. Vaikka ulkopuolisten toimeksisaajien käyttö voi tarjota joustavuutta, omat sisäiset resurssit ovat ratkaisevan tärkeitä tarkan analyysin tekemiseksi lyhyellä varoitusajalla sekä institutionaalisen muistin ja asiantuntemuksen kehittämiseksi.

### **Strategisen viestinnän työryhmien työn vaikutuksen mittaaminen on edelleen haaste**

**59** Strategisen viestinnän suurimpia haasteita ovat edelleen disinformaatiota koskevan haavoittuvuuden ja disinformaation vaikutusten mittaaminen sekä pyrkimykset ymmärtää ja analysoida disinformaatiota ja vastata siihen. Komissio käyttää mielipidetutkimuksia yhtenä keinona arvioida strategisen viestinnän vaikuttavuutta EU:ta koskevissa näkemyksissä. On kuitenkin vaikea yhdistää näiden tutkimusten tuloksia EU:n toimenpiteisiin.

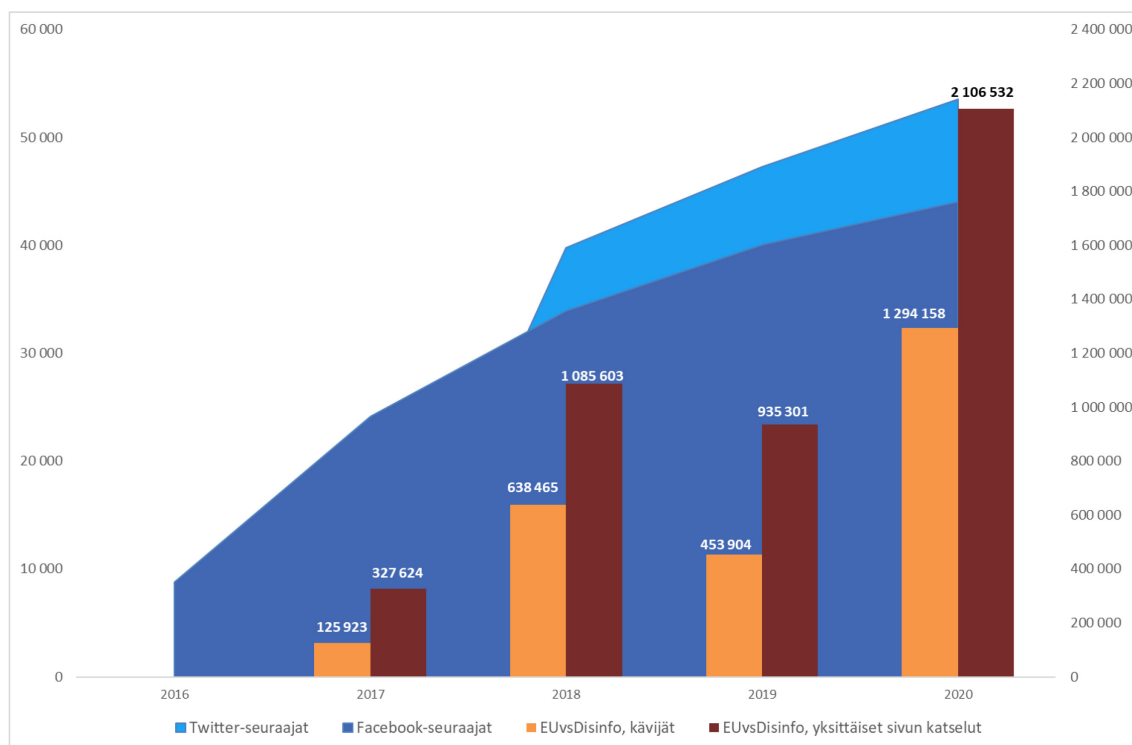
**60** Viestintäkampanjoita lukuun ottamatta strategisen viestinnän työryhmät eivät mitanneet työnsä vaikutusta kattavasti. Mikään niistä ei myöskään arvioinut vaikuttavuuttaan tai määritellyt kehittämisen tarpeessa olevia aloja.

## EUvsDisinfo-sivuston ylläpito EUH:ssa herättää epävarmuutta hankkeen lopullisesta tarkoituksesta

**61** EUvsDisinfo-sivusto on disinformaation torjuntaa koskevien EU:n toimien julkinen keulakuva ja lippulaiva sekä itäisen työryhmän tärkein tuote disinformaation torjumiseksi. Siinä on avoimen lähdekoodin hakutietokanta, jossa on yli 9 700 disinformaatiotapausta ajalta 1. lokakuuta 2020 lähtien. EUvsDisinfo-sivuston keskeinen aineisto julkaistaan viidellä EU-kielillä, loput vain englanniksi ja venäjäksi. EUH:n mukaan keskittyminen alun perin Venäjän disinformaatioon loi perustan ainutlaatuiselle ja uudentyylliselle lähestymistavalle; jäsenvaltioiden hallitukset eivät ole toteuttaneet vastaavia aloitteita.

**62** EUvsDisinfo on vuodesta 2015 lähtien lisännyt jatkuvasti näkyvyyttä verkossa (ks. [kaavio 4](#) jäljempänä) luetteloimalla, analysoimalla ja julkaisemalla esimerkkejä Venäjän disinformaatiosta. Monet sidosryhmät vahvistivat, että EUvsDisinfo on ollut keskeisessä asemassa lisäämässä tietoisuutta ja vaikuttamassa näkemyksiin Venäjän EU:lle ja sen jäsenvaltioille aiheuttamasta disinformaatiouhasta.

### Kaavio 4 – EUvsDisinfo: kävijämäärä, yksittäiset sivun katselut sekä Twitter- ja Facebook-seuraajat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EUH:n toimittamien tietojen perusteella.

**63** EUvsDisinfo-hanke on aikanaan saanut osakseen myös arvostelua. Esimerkiksi Alankomaiden parlamentti<sup>24</sup> arvosteli sitä vuonna 2018 alankomaalaisen julkaisun yhdistämisestä virheellisesti Venäjän disinformaatioon. Lisäksi jotkin EUvsDisinfo-sivustolla julkaistut tapaukset eivät ole olleet uhka EU:n demokratioille.

**64** Sen lisäksi, että EUvsDisinfo-hanke tuottaa lisää esimerkkejä Venäjän disinformaatiosta – uhka on nyt selvästi havaittu ja tunnustettu – sen tuleva rooli ja tehtävä ovat epäselviä. Huolimatta EUH:n väitteestä, että EUvsDisinfo on riippumaton eikä edusta EU:n virallista kantaa, sen sijainti EUH:ssa asettaa väitteen kyseenalaiseksi. Tämä herättää kysymyksen siitä, pitäisikö tällaisen välineen olla julkisen viranomaisen (kuten EUH:n) ylläpitämä ja hallinnoima vai pitäisikö sen hallinnointi jättää jonkin kansalaisjärjestön vastuulle.

### **Nopea hälytysjärjestelmä on yhdistänyt jäsenvaltiot, mutta kaikkia sen mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty**

**65** Nopean hälytysjärjestelmän perustaminen on EU:n toimintasuunnitelman toisen pilarin keskeinen toimi (toimi 3). Toimintasuunnitelmassa todetaan: ”disinformaation levittämisen jälkeiset ensimmäiset tunnit ovat ratkaisevan tärkeitä sen havaitsemisen, analysoinnin ja torjumisen kannalta”. Nopea hälytysjärjestelmä perustettiin maaliskuussa 2019, toimintasuunnitelmassa asetettuun määräaikaan mennessä. Siinä on kaksi keskeistä osaa: kansallisten yhteyspisteiden verkosto ja verkkoalusta, jonka tavoitteena on ”varoittaa disinformaatiokampanjoista reaaliaikaisesti teknisen infrastruktuurin välityksellä”, jotta helpotetaan ”tietojen ja arvioiden jakamista, mikä mahdollistaa yhteisen tilannetietoisuuden, disinformaation koordinoitun arvioinnin ja sen torjumisen. Näin varmistetaan ajan ja resurssien käytön tehokkuus.”<sup>25</sup> EUH toimii nopean hälytysjärjestelmän sihteeristönä ja ylläpitää verkkosivustoa.

**Vaikka nopea hälytysjärjestelmä on hyödyllinen väline tietojen jakamisessa, se ei ollut tarkastuksen suorittamisajankohtaan mennessä vielä antanut varoituksia eikä sitä ole käytetty yhteisen toiminnan koordinointiin**

**66** Jotta nopea hälytysjärjestelmä toimisi tehokkaasti, sen on voitava antaa oikea-aikaisia hälytyksiä, koordinoita yhteisiä disinformaation levittäjien yksilöintitoimia ja vastatoimia sekä helpottaa jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välistä tiedonvaihtoa. Tilintarkastustuomioistuinin tutki, oliko nopeaa hälytysjärjestelmää käytetty ennen

<sup>24</sup> [Officiele bekendmakingen.](#)

<sup>25</sup> Nopean hälytysjärjestelmän tehtäväkuvaus.

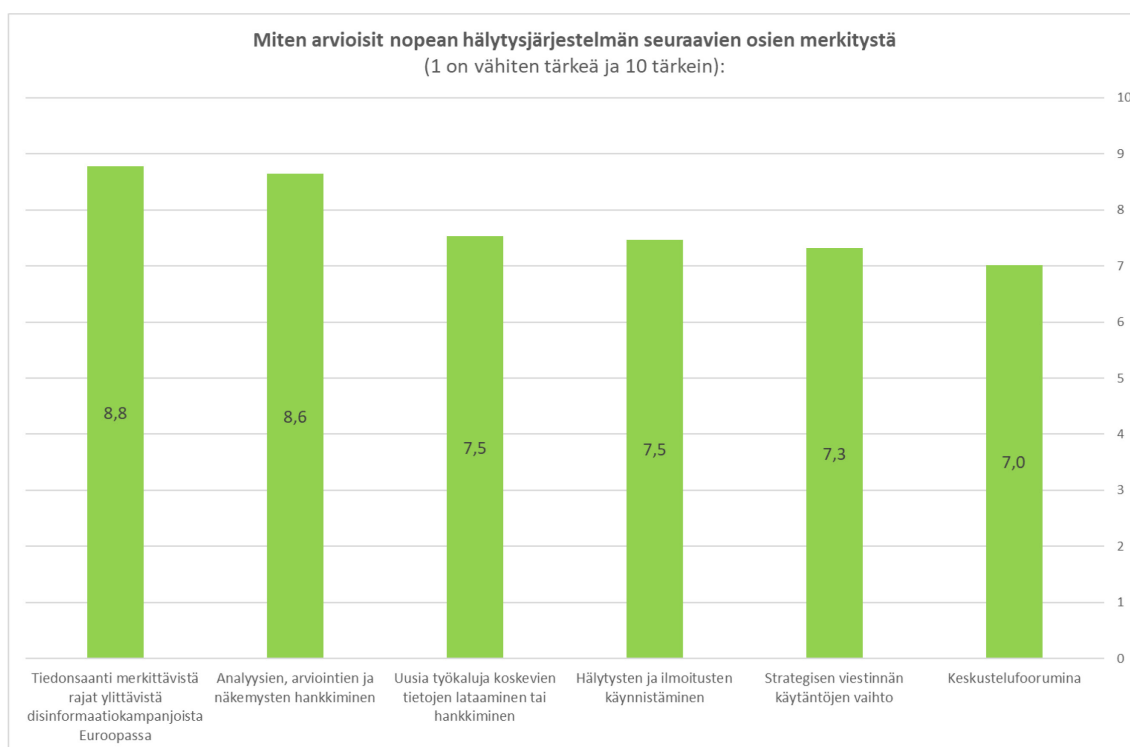
vuoden 2019 EU-vaaleja EU:n toimintasuunnitelman mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös sen toimintaa ja osallistujien osallistumisen tasoa.

**67** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että nopea hälytysjärjestelmä oli perustettu nopeasti maaliskuussa 2019 EU:n toimintasuunnitelman mukaisesti. Se on tuonut jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet yhteen ja helpottanut tiedonjakoa, mutta se ei ollut antanut hälytyksiä tarkastuksen suorittamisajankohtaan mennessä eikä se ole koordinoitunut yksilöinti- ja vastatoimia alun perin suunnitellulla tavalla.

**68** Useimmilla tarkastuksen yhteydessä kuulluilla sidosryhmillä oli myönteinen näkemys nopeasta hälytysjärjestelmästä. Niiden mukaan se täyttää huomattavan aukon disinformaation torjunnan ekosysteemissä luomalla yhteisön. Tämä vahvistettiin myös jäsenvaltioille lähetetyssä tilintarkastustuomioistuimen kyselyssä: nopean hälytysjärjestelmän avulla ne voivat jakaa tietoa, saada uusia näkemyksiä ja vahvistaa valmiuksiaan vastavuoroisesti. Seuraavassa *kaaviossa 5* esitetään nopean hälytysjärjestelmän kansallisten yhteyspisteiden eniten arvostamat osa-alueet.

### Kaavio 5 – Jäsenvaltioiden arviot nopean hälytysjärjestelmän osien tärkeydestä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**69** Vaikka käsitys nopeasta hälytysjärjestelmästä tiedonvaihtovälineenä oli yönteinen, tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt näyttöä siitä, että nopean hälytysjärjestelmän kautta jaetut tiedot olisivat johtaneet merkittävään toimintapoliittiseen kehitykseen jäsenvaltioiden tasolla. Yhteisen tilannetietoisuuden kehittäminen on nopeassa hälytysjärjestelmässä edelleen kesken, ja sitä vaikeuttavat yhteisen riskinarvioinnin puuttuminen sekä yhdenmukaisten ja johdonmukaisten määritelmien puuttuminen (esimerkiksi itse termi disinformaatio ja erilaiset näkemykset sen lähteistä, siihen vastaamisesta ja valmiustasoista).

**70** Kun nopea hälytysjärjestelmä perustettiin, sen ensisijaiseksi tavoitteeksi katsottiin lähestyvien EU-vaalien alla reaaliaikaisten hälytysten antaminen, jotta disinformaatiokampanjoihin voitaisiin reagoida nopeasti. Strategisen viestinnän tiimin keskeisenä tavoitteena oli kuitenkin koota yhteisö ja kehittää sitä, koska EU:ssa ei ollut siihen mennessä ollut tällaista mekanismia. Nämä erilaiset motiivit ovat hämärtäneet sidosryhmien ja laajemman yleisön käsitystä siitä, mikä on nopean hälytysjärjestelmän tehtävä.

**71** On kehitetty hälytysmekanismi, jota voidaan käyttää erittäin kiireellisissä tapauksissa, mutta sitä ei ollut käytetty tarkastuksen ajankohtaan mennessä. Hälytysjärjestelmän käynnistämisen kynnys on määritelty laadullisesti disinformaatiokampanjaksi, jolla on ”merkittävä rajat ylittävä vaikutus” (useaan maahan kohdennettu hyökkäys). Tätä kynnystä on mahdotonta arvioida määrällisesti.

**72** Hälyttämisen lisäksi nopea hälytysjärjestelmä suunniteltiin tukemaan disinformaatiohyökkäysten lähteen määrittämistä ja edistämään koordinoitua vastausta. Tätä nopean hälytysjärjestelmän koordinoitivalmiutta ei kuitenkaan ole testattu.

### **Nopean hälytysjärjestelmän toimintaa ja siihen osallistumista johtaa rajallinen määrä jäsenvaltioita**

**73** Nopea hälytysjärjestelmä yhdistää jäsenvaltioiden yhteyspisteet, EUH:n tiedusteluanalyysikeskuksen, Euroopan komission (erityisesti pääosastot CNECT, JUST ja COMM), Euroopan parlamentin ja neuvoston pääsihteeristön. Naton edustajia ja G7-ryhmän nopean toiminnan mekanismi osallistuvat nopean toiminnan hälytysjärjestelmään. Joskus nopean hälytysjärjestelmän kokouksissa on läsnä myös ulkopuolisia asiantuntijoita, jotka edustavat esimerkiksi kansalaisyhteiskuntaa ja verkkoalustoja. Yleensä kansallisten yhteyspisteiden kokoukset pidetään neljännesvuosittain, mutta osallistumisen taso vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen. Suurimmasta osasta toimintaa vastaa yksi kolmannes jäsenvaltioista; tämän

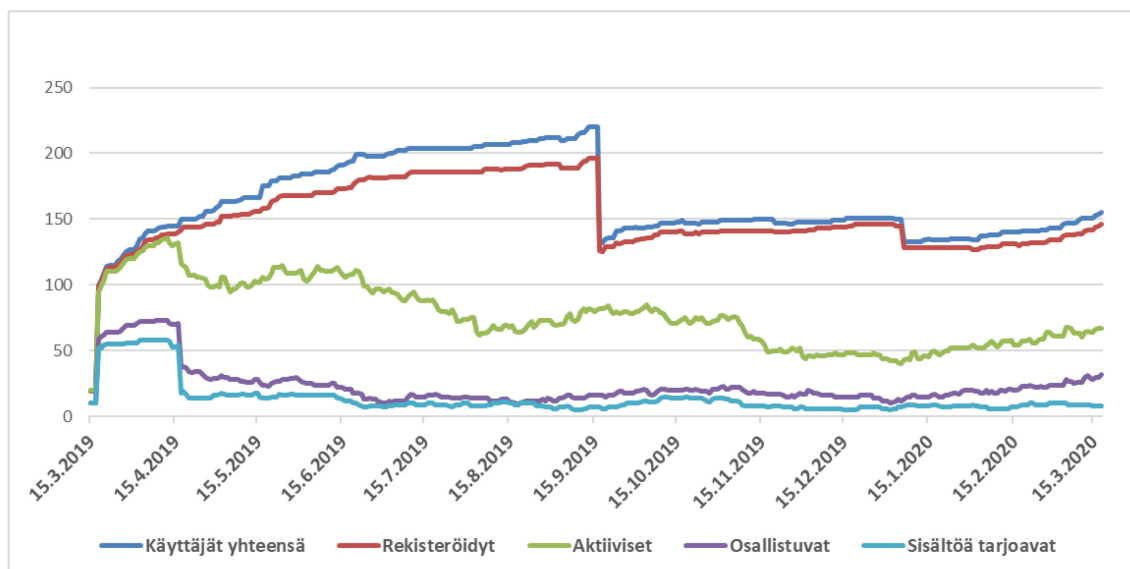
kolmanneksen osallistuminen on muita säännöllisempää, ja se on aktiivisempi kokouksissa.

### Viimeisimmät tilastot viittaavat laskusuuntaukseen toiminnan tasossa

**74** Alustan tuottamat tilastot viittaavat useisiin eri suuntauksiin. Ensinnäkin toimintaa pyörittää pieni joukko keskeisiä käyttäjiä muiden käyttäjien ollessa paljon passiivisempia. Toiseksi toiminnan taso on sen käynnistämisen jälkeen ollut huipussaan kahteen kertaan: EU-vaalien aikaan ja maaliskuun puolivälissä 2020 alkaneen yleiseen sulkutilan ensiviikkoina. Viimeksi mainitussa tapauksessa toiminta on sittemmin vähentynyt ja vakiintunut elokuun 2020 lopussa noin puoleen toukokuun tasosta.

**75** Käyttäjätilastot viittaavat laskusuuntaukseen toiminnan tasossa. Esimerkiksi keskimääräiset päivittäiset katselut – jopa nopean hälytysjärjestelmän covid-19-disinformaatioon keskittyvissä erityisosissa – ovat vähentyneet, kuten [kaaviosta 6](#) käy ilmi. Lisäksi aktiivisten käyttäjien määrä on vähentynyt tasaisesti toukokuun 2019 lopussa järjestetyistä EU-vaaleista lähtien. Vaikka nämä mittarit eivät kerro koko totuutta, ne osoittavat selvästi, että alustan kaikkia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty.

### Kaavio 6 – Nopean hälytysjärjestelmän käyttäjien keskimääräinen määrä maaliskuusta 2019 maaliskuuhun 2020



Lähde: EUH StratCom. Käyttäjämäärän kaksi pudotusta ovat seurausta elokuussa käyttöön otetusta käytännöstä deaktivoida käyttäjätilit, jotka eivät ole olleet aktiivisia yli kolmeen kuukauteen.

## **Yhteistyö verkkoalustojen ja olemassa olevien verkostojen kanssa on pääosin epävirallista**

**76** EU:n toimintasuunnitelman mukaan verkkoalustojen olisi tehtävä yhteistyötä nopean hälytysjärjestelmän yhteyspisteiden kanssa erityisesti vaalien alla relevanttien ja oikea-aikaisten tietojen tarjoamiseksi. Nopean hälytysjärjestelmän ja verkkoalustojen väliselle yhteistyölle ei ole kuitenkaan sovittu yhteyskäytäntöä, ja koska strategisen viestinnän tiimi ei seuraa paljastettujen tapausten määrää, nopean hälytysjärjestelmän tuloksellisuutta tällä alalla ei ole mahdollista arvioida.

## **Käytännösäännöt saivat verkkoalustat omaksumaan disinformaation vastaisen kannan mutta eivät riitä tekemään niistä vastuuvollisia**

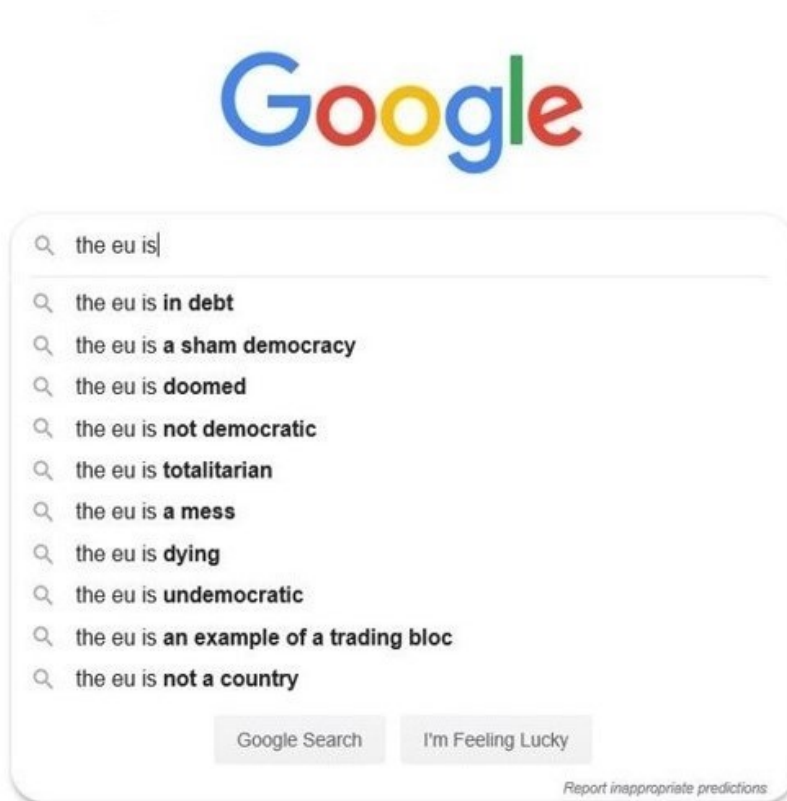
**77** Yksi suurimmista syistä, miksi disinformaatio on niin akuuttia, on internetin yleinen käyttö yhdistettynä uusien teknologioiden käyttöönottoon ja verkkoalustojen lisääntyvään käyttöön tiedon saamiseksi. Tämä helpottaa huomattavasti väriiden tietojen luomista, vahvistamista ja levittämistä. Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksin mukaan 85 prosenttia EU:n kansalaisista oli internetin käyttäjiä vuonna 2020. Useimmat alustat muuttavat palvelunsa rahaksi henkilötietojen avulla (pääasiassa mainosmallien perusteella). Se on luonut hedelmällisen pohjan myös disinformaatiotoimijoille, niin että ne voivat kohdentaa toimensa entistä paremmin.

**78** Verkkoalustoilla disinformaatiota esiintyy lähinnä silloin, kun siellä jaetaan väriä tietoja, jota alustojen algoritmit saattavat edistää sisällön esittämisen priorisoimiseksi. Algoritmit perustuvat verkkoalustojen liiketoimintamalliin, ja niissä suositaan yksilöllistä ja suosittua sisältöä, koska se herättää todennäköisimmin huomiota. Disinformaatio vaikuttaa myös verkkohaun tuloksiin, mikä estää edelleen käyttäjiä löytämästä ja lukemasta luotettavaa verkkotietoa.<sup>26</sup> Jäljempänä *kuvassa 1* on esimerkki verkkoalustan termille ”The EU is” (EU on) tarjoamista hakuennusteista, jotka ovat lähes kaikki kielteisiä.

---

<sup>26</sup> ”Automated tackling of disinformation”, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelujen pääosaston tutkimus, maaliskuu 2019.

## Kuva 1 – Esimerkki verkkoalustan ennusteista suoritettaessa haku sanoilla ”The EU is”



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen todellinen internethaku 18.10.2019 klo 11.55 (GMT+1). Google on Google LLC:n tavaramerkki.

**79** Valetilit, verkkotrollit ja haitalliset botit edistävät myös väärin tietojen levittämistä.

### Käytännesäännöt tarjoavat komissiolle puitteet olla vuorovaikutuksessa sosiaalisen median alustojen kanssa

**80** Komissio päätti huhtikuussa 2018 antamansa tiedonannon ja korkean tason asiantuntijaryhmän ehdotusten perusteella tehdä disinformaatiota koskevaa yhteistyötä verkkoalustojen ja toimialajärjestöjen kanssa. Sen seurauksena laadittiin käytännesäännöt (ks. [liite V](#)), joiden mukaisesti allekirjoittajat omaksuivat itsesääntelyyn perustuvan vapaaehtoisen lähestymistavan. Käytännesäännöt allekirjoitettiin lokakuussa 2018, ennen kuin ne sisällytettiin EU:n toimintaohjelman kolmanteen pilariin. Tällä hetkellä allekirjoittajia on 16.

**81** Käytännesäännöissä verkkoalustat ja mainostajia edustavat toimialajärjestöt sitoutuvat toimittamaan Euroopan komissiolle raportteja, joissa esitetään sitoumusten noudattamiseksi toteutettujen toimenpiteiden tilanne. Nämä toimenpiteet ovat vaihdelleet poliittisen mainonnan avoimuuden varmistamisesta valetilien sulkemiseen



ja disinformaation levittäjien rahanansainnan estämiseen. Komissio on seurannut tiiviisti näiden sitoumusten noudattamista.

**82** Suurin osa tarkastuksen aikana haastatelluista sidosryhmistä korosti, että komission toiminta verkkoalustojen kanssa oli ainutlaatuinen ja tarpeellinen aloite. Monet tilintarkastustuomioistuimen kuulemista EU:n ulkopuolisista tahoista seuraavat tiiviisti komission toimia. Ne pitävät EU:ta ensimmäisenä maailmanlaajuisena toimijana, joka pyrkii löytämään herkän tasapainon sananvapauden suojelun ja haitallisen disinformaation leviämisen rajoittamisen välillä.

**83** Käytännesäännöt ovat tarjonneet komissiolle puitteet olla vuorovaikutuksessa sosiaalisen median alustojen kanssa ennen toukokuun 2019 EU-vaaleja ja myöhemmin covid-19-pandemian aikana tähän liittyvän ”infodemian” kielteisten vaikutusten rajoittamiseksi. *Laatikossa 1* esitellään EU:n pyrkimyksiä rajoittaa covid-19:ään liittyvää disinformaatiota käytännesääntöjen avulla (ks. myös *liite VI*).

## Laatikko 1

### EU:n toimet ”covid-19-infodemian” hillitsemiseksi käytännesääntöjen avulla

Maaliskuussa 2020, jolloin covid-19-pandemian vaikutukset alkoivat selvitä, komissio ja sosiaalisen median alustat pitivät kokouksia. Komissio pyysi, että alustat korostaisivat enemmän virallisista lähteistä saatua tietoa ja poistaisivat virheellisen mainonnan.

Kesäkuussa 2020 Euroopan unionin toimielimet julkaisivat yhteisen tiedonannon ”Covid-19-disinformaation torjunta – Faktat oikein”. Tiedonannossa korostetaan EU:n toimintasuunnitelman merkitystä.

Käytännesääntöjen allekirjoittajat esittelivät ponnistelujaan erityisraporteissa, jotka julkaistiin syyskuussa<sup>27</sup> ja lokakuussa 2020<sup>28</sup>. Jäljempänä on näistä toimista esimerkkejä, jotka on otettu alustojen raporteista:

- o Google esti tai poisti yli 82,5 miljoonaa covid-19:ään liittyvää mainosta vuoden 2020 kahdeksan ensimmäisen kuukauden aikana, ja pelkästään elokuussa 2020 Microsoft Advertising esti 1 165 481 covid-19:ään liittyvää mainosta näkymästä käyttäjille Euroopan markkinoilla.

<sup>27</sup> First baseline reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme.

<sup>28</sup> Second set of reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme.

- o Microsoft Bing -hakukoneella suoritettujen hakujen perusteella on nähtävissä, että elokuussa 2020 yli neljä miljoonaa EU:n käyttäjää vieraili virallisissa covid-19:ää käsittelevissä lähteissä. Facebook ja Instagram ilmoittivat, että yli 13 miljoonaa EU:n käyttäjää vieraili niiden ”covid-19-tiedotuskeskuksessa” heinäkuussa ja 14 miljoonaa elokuussa.
- o Facebook näytti väärää tietoa koskevia varoituksia, jotka perustuivat covid-19:ään liittyviin faktantarkistuksiin, yli 4,1 miljoonassa sisältökohteessa EU:ssa heinäkuussa ja 4,6 miljoonassa sisältökohteessa elokuussa.

Alustoilla on erilaisia moderointipolitiikkoja. Niiden raportit ovat eri muotoisia ja tietoja on vaikea vertailla, koska yritysten käyttämä terminologia vaihtelee. Facebook analysoi ”koordinoitua epäaitoa käyttäytymistä” ja ”vaikutuspyrkimyksiä”, kun taas Twitter raportoi ”manipuloivasta käyttäytymisestä”. Vaikka Google ja Microsoft ilmoittivat poistavansa miljoonia mainoksia, Twitter ilmoitti, ettei se ollut löytänyt yhtään mainostettua twiittiä, joka sisältäisi väärää tietoa. Näistä eroista huolimatta komissio katsoi, että raportit tarjoavat yleisesti ottaen hyvän yleiskuvan toimista, joita alustat ovat toteuttaneet covid-19:ään liittyvän disinformaation torjumiseksi.

#### **Käytännesääntöjen arviointi paljasti rajoitteita raportointivaatimuksissa**

**84** Käytännesääntöjä on arvioitu useilla tarkastuksilla ja arvioinneilla. Ne paljastivat useita puutteita tavassa, jolla komissio vahvisti käytännesääntöjen allekirjoittajia koskevat raportointivaatimukset (ks. [laatikko 2](#)). Nämä arvioinnit eivät olleet johtaneet muutoksiin käytännesäännöissä.

## Laatikko 2

### Käytännesääntöjen arviointeja

Disinformaatiota käsittelevän sidosryhmäfoorum<sup>29</sup> palauteryhmä teki 24. syyskuuta 2018 alustavan arvioinnin käytännesäännöistä ennen niiden allekirjoittamista. Siinä todetaan: *”... työryhmän esittämät ’käytännesäännöt’ eivät sisällä yhteistä lähestymistapaa, selkeitä ja merkityksellisiä sitoumuksia, eivätkä mitattavissa olevia tavoitteita tai keskeisiä suorituskykyindikaattoreita, joten edistystä ei ole mahdollista seurata, eivätkä sääntöjen noudattamis- tai täytäntöönpanovälinettä: ne eivät missään nimessä ole itsesääntelyä, joten alustat eivät ole ponnisteluistaan huolimatta saaneet aikaan käytännesääntöjä.”* Jotkin tämän lausunnon kohdat pätevät edelleen ja näkyivät käytännesääntöjen myöhemmissä arvioinneissa.

Audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä (ERGA) antoi lausunnon käytännesäännöistä huhtikuussa 2020.<sup>30</sup> Se havaitsi niissä kolme keskeistä puutetta:

- avoimuuden puute siitä, miten allekirjoittajat panevat käytännesäännöt täytäntöön
- käytännesäännöt ovat sisällöltään ja rakenteeltaan liian yleisluontoisia
- käytännesääntöjen allekirjoittajia on rajallinen määrä.

Komissio sai valmiiksi oman arvionsa käytännesäännöistä toukokuussa 2020. Sen yleinen päätelmä oli, että käytännesäännöt olivat tuottaneet myönteisiä tuloksia.<sup>31</sup> Kertomuksessa korostettiin, että käytännesäännöillä oli luotu yhteinen kehys ja parannettu yhteistyötä poliittisten päättäjien ja allekirjoittajien välillä. Suurimmat sen havaitsemat puutteet olivat seuraavat:

- niiden perustuminen itsesääntelyyn
- yhdenmukaisuuden puute täytäntöönpanossa (seurannan epätasainen edistyminen)
- niiden soveltamisalan ja eräiden keskeisten käsitteiden epäselvyys.

Allekirjoittajat eivät itse onnistuneet toteuttamaan käytännesääntöjen vuotuista tarkastelua, kuten alun perin sovittiin. Koska allekirjoittajilla ei ole yhteistä edustajaa, koordinointi on aikaavievää ja epävirallista, ja on osoittautunut vaikeaksi päästä yhteisymmärrykseen siitä, miten tämä vuotuinen tarkastelu toteutetaan ja kuka sen tekee.

Komissio esitteli syyskuussa 2020 komission yksiköiden valmisteluasiakirjan<sup>32</sup>, jossa tarkasteltiin kaikkia siihen mennessä tehtyjä käytännesääntöjen arviointeja. Asiakirjassa todetaan, että alustojen toimien oikea-aikaisuutta, perusteellisuutta ja

vaikutusta on edelleen vaikea arvioida tarkasti. Komissio on todennut myös, että tarvitaan yhteisiä määritelmiä, selkeämpiä menettelyjä, täsmällisempiä ja kattavampia sitoumuksia sekä avoimia keskeisiä suorituskykyindikaattoreita ja asianmukaista seurantaa.

**85** Tilintarkastustuomioistuin vahvistaa, että allekirjoittajien raportointi vaihtelee riippuen niiden sitoutumisesta ja siitä, ovatko ne verkkoalustoja vai toimialajärjestöjä. Verkkoalustojen raportit eivät myöskään ole aina vertailukelpoisia ja niiden pituus vaihtelee huomattavasti.

**86** Tämä vaihtelu käytännesääntöjen allekirjoittajien välillä on osoittautunut ongelmaksi myös yleisten keskeisten suorituskykyindikaattoreiden määrittämisessä. Näillä keskeisillä suorituskykyindikaattoreilla voidaan seurata joidenkin allekirjoittajien, muttei kaikkien toimia. Esimerkiksi otsikon ”Palvelujen eheys” alla komissio ehdotti indikaattoria ”Automaattisten bottien väärinkäyttöä koskevien alustapolitiikkojen rikkomisesta johtuvien viestien, kuvien, videoiden tai kommenttien määrä”. Tämä tuotosindikaattori on merkityksellinen vain tietyille verkkoalustoille.

**87** Komission omassa analyysissä käytännesääntöjen allekirjoittajien raporteista katsotaan, että tähän mennessä käytetyt mittarit vastaavat vain tuotosindikaattoreita. Esimerkiksi alustat ilmoittavat hylänneensä mainoksia tai poistaneensa useita tilejä tai viestejä, jotka olivat disinformaation levittäjiä covid-19:n yhteydessä (ks. myös [laatikko 1](#)). Jos näitä ilmoitettuja tietoja ei aseteta asiayhteyteensä (eli vertaamalla niitä ajoissa perustietoihin ja muihin merkityksellisiin tietoihin, kuten yleiseen tilien luontiin) eikä komissio voi tarkistaa niiden paikkansapitävyyttä, niistä on vain vähän hyötyä.

**88** Komission puolesta tehdyssä käytännesääntöjen arvioinnissa tarkastellaan raportoinnin nykytilaa mutta myös suositellaan mahdollisia mittareita tulevaisuutta varten. Asiakirjassa ehdotetaan kahden tason indikaattoreita:

- i) koko käytännesääntöjen ”rakenteellisia” indikaattoreita, joilla mitataan kokonaistuloksia, disinformaation yleisyyttä verkossa sekä käytännesääntöjen

<sup>29</sup> Disinformaatiota käsittelevä sidosryhmäfoorumi.

<sup>30</sup> ERGA Report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice.

<sup>31</sup> Komission oma arviointi käytännesäännöistä.

<sup>32</sup> Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement.

yleistä vaikutusta. Niiden avulla voidaan seurata yleisellä tasolla, onko disinformaatio lisääntymässä, samalla tasolla vai vähenemässä

- ii) räätälöidyt ”palvelutason” indikaattorit pilareittain eriteltyinä, jotta voidaan mitata kunkin yksittäisen allekirjoittaja-alustan tuloksia disinformaation torjunnassa.

Komissio ei ollut tarkastuksen aikaan antanut allekirjoittajille uutta raporttimallia tai uusia, mielekkäämpiä indikaattoreita.

**89** Edellä kuvatut ongelmat osoittavat, että verkkoalustoja ei saateta vastuuseen toimistaan ja roolistaan disinformaation aktiivisessa torjunnassa.

### **Johdonmukaisen medialukutaitoa koskevan strategian puuttuminen ja EU:n toimien hajanaisuus heikentää niiden vaikutusta**

**90** EU:n toimintasuunnitelman neljännessä pilarissa keskitytään lisäämään tietoisuutta ja parantamaan yhteiskuntien kykyä selviytyä disinformaatiosta. Siinä pyritään parantamaan medialukutaitoa koskevia toimia, kuten vuoden 2019 medialukutaitoviikkoa, ja tukemaan riippumattomia tiedotusvälineitä ja tutkivia journalisteja. Lisäksi siinä kehoitetaan jäsenvaltioita panemaan nopeasti täytäntöön audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin medialukutaitoa koskevat säännökset ja perustamaan monialaisia, riippumattomia faktantarkistajien tiimejä vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaalien silmällä pitäen.

**91** Medialukutaito tarkoittaa taitoja, tietoja ja ymmärrystä, joiden avulla kansalaiset voivat käyttää tiedotusvälineitä tehokkaasti ja turvallisesti, ja se varustaa heidät kriittisen ajattelun taidolla, jota tarvitaan harkinnan käyttämiseen, monimutkaisten tosiasioiden analysoimiseen sekä mielipiteiden ja tosiasioiden välisen eron tunnistamiseen.<sup>33</sup> Medialukutaito sijoittuu koulutuspolitiikan ja EU:n digitaalistrategian leikkauspisteeseen, ja vastuu siitä on jäsenvaltioilla. Komission tehtävänä on edistää yhteistyötä ja alalla tapahtuvaa kehitystä. Disinformaatio ei kuitenkaan kunnioita rajoja, ja siksi on tärkeää kehittää yhteisiä välineitä ja jakaa parhaita käytäntöjä EU:n tasolla.

---

<sup>33</sup> Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi (EU) 2018/1808.

**92** Tämän pilarin toimien arvioimiseksi tilintarkastustuomioistuin tutki vuonna 2019 järjestettyä EU:n medialukutaitoviikkoa ja sitä, oliko tämän alan eri aloitteille laadittu hyvin määritelty strategia. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli komission kertomusta vuoden 2019 EU-vaaleista<sup>34</sup> ja arvioi 20:tä suoraan medialukutaitoon ja disinformaation torjuntaan liittyvää hanketta.

**93** Komission kertomuksessa vuoden 2019 EU-vaaleista todetaan, että vaikka nämä manipulaatiotoimet keskittyivät toistuvasti poliittisesti arkaluonteisiin aiheisiin ja niitä kohdennettiin EU:n kansalaisryhmiin ennen vaaleja, laajamittaista salaista vaikuttamista vuoden 2019 vaaleihin ei ole toistaiseksi havaittu.

### **Jäsenvaltiot eivät osallistu samantasoisesti EU:n medialukutaitoviikkoon**

**94** Euroopan medialukutaitoviikko käsittää joukon toimia, joilla lisätään tietoisuutta medialukutaidosta kaikkialla EU:ssa (ks. [laatikko 3](#)). On kuitenkin epäselvää, miten se kuvastaa johdonmukaista medialukutaitoa koskevaa EU:n strategiaa; vaikka se sisältää joitakin korkean tason keskusteluja, sen avulla havainnollistetaan pääasiassa joitakin EU:n ja jäsenvaltioiden erityisiä aloitteita. Komission ja neuvoston oli tarkoitus järjestää yhdessä vuoden 2020 medialukutaitoviikko, jolla olisi voitu edistää jäsenvaltioiden toimia ja osallistumista. Se kuitenkin peruttiin covid-19:n vuoksi.

---

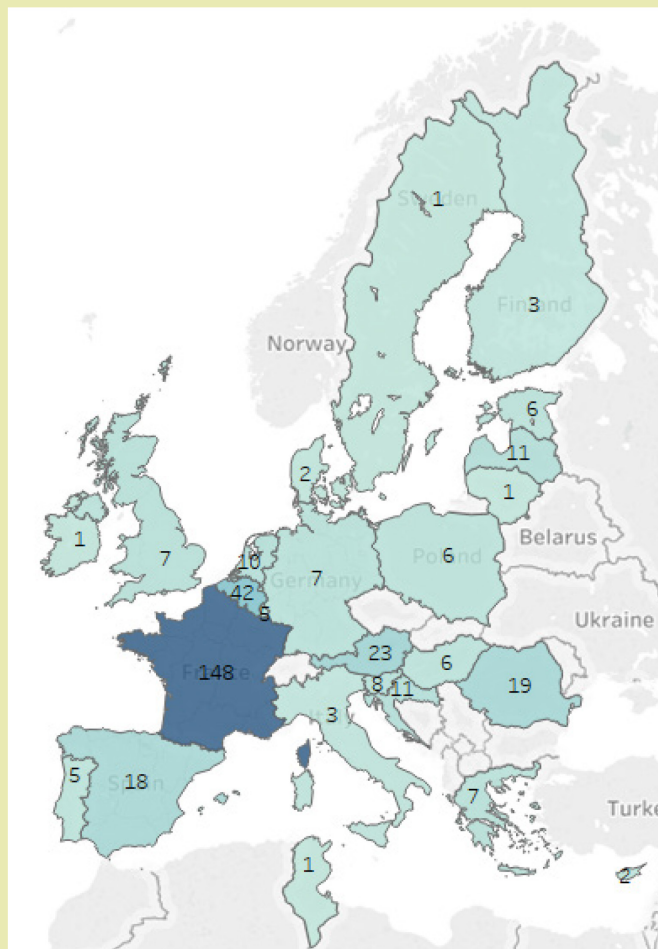
<sup>34</sup> COM(2020) 252 final, 19.6.2020.

### Laatikko 3

#### Euroopan medialukutaitoviikko

Vuoden 2019 medialukutaitoviikko oli toinen kahdesta erityisestä medialukutaitoa koskevasta toimesta EU:n toimintasuunnitelmassa. Se järjestettiin maaliskuussa 2019 Brysselissä ja jäsenvaltioissa, ja siihen sisältyi korkean tason konferenssi. Tuolloin järjestettiin yli 320 tapahtumaa, ja syyskuun 2020 loppuun mennessä oli järjestetty yhteensä 360 tapahtumaa.

Lähes puolet kaikista tapahtumista järjestettiin Ranskassa, ja Belgia (lähinnä Bryssel) oli toisena, selvästi Ranskaa jäljessä. Muutamassa jäsenvaltiossa ei järjestetty lainkaan tapahtumia – kuten tapahtumien maantieteellinen jakauma osoittaa (ks. viereinen kuva). Kuten saattoi odottaa, useimmat tapahtumat järjestettiin virallisen käynnistyksen aikoihin. Saatavilla ei kuitenkaan ole tilastoja siitä, kuinka monta ihmistä näillä tapahtumilla saavutettiin, eikä niiden temaattisesta jakautumisesta tai siitä, missä määrin niissä käsiteltiin erityisesti disinformaatiota.



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

**Ei ole yleistä medialukutaitoa koskevaa strategiaa, johon sisältyisi disinformaation torjunta**

**95** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi monia EU:n ja jäsenvaltioiden aloitteita, joissa käsiteltiin medialukutaitoa, sekä lukuisia toimintapoliittisia asiakirjoja. Tämä käy

selvästi ilmi myös medialukutaitoa koskevista neuvoston päätelmistä<sup>35</sup>, joka sisältää liitteen tärkeimmistä politiikka-asiakirjoista. Näitä toimia ei kuitenkaan koordinoita yleisellä strategialla, jolla vahvistettaisiin yhteiskuntien selviytymiskykyä, erityisesti medialukutaidon alalla, ja johon sisältyisi disinformaation torjunta. Toimet, joilla pyritään vastaamaan jäsenvaltioiden kohtaamiin erityisiin medialukutaitoa koskeviin haasteisiin, ovat tärkeitä myös paikallisen tason vaikutuksen aikaansaamiseksi. EU:n medialukutaidon edistämiseen osoittamasta tuesta puuttuvat kuitenkin seuraavat perustekijät, jotka olisivat ratkaisevan tärkeitä moitteettoman varainhoidon kannalta:

- o tärkeimpien medialukutaitoa koskevien EU:n ja jäsenvaltioiden käytäntöjen ja toimien säännöllinen päivitys yhteistyössä medialukutaitoa käsittelevän asiantuntijaryhmän kanssa (Euroopan neuvosto teki vuonna 2016 tällaisen kartoituksen, joka oli ensimmäinen laatuaan, mutta sitä ei ole päivitetty sen jälkeen<sup>36</sup>)
- o selkeä tavoitteenasettelu, joka perustuu järjestelmälliseen ja säännölliseen medialukutaitoa ja media- ja digitaalialustojen vaikutusta koskevaan tutkimukseen, sekä indikaattorit tuloksellisuuden mittaamiseksi
- o tarvittavat koordinoitimekanismit synergioiden luomiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi esimerkiksi audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin, digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelman, Luova Eurooppa -ohjelman, digitaalisten taitojen puitekehyksen ja osaamisohjelman, äskettäin julkaistun Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman, digitaalisia palveluja koskevan säädöksen sekä media- ja audiovisuaalialan toimintasuunnitelman mukaisten aloitteiden ja toimien välillä
- o EU:n medialukutaitoaloitteiden yhtenäinen seuranta.

**96** Komission mukaan seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä (2021–2027) varataan medialukutaidon tukemiseen noin 14 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta Luova Eurooppa -ohjelmasta<sup>37</sup>. Tämä tekee 2 miljoonaa euroa vuotta kohti. Kuten myös

---

<sup>35</sup> Ks. [neuvoston päätelmät medialukutaidosta jatkuvasti muuttuvassa maailmassa \(2020/C 193/06\)](#).

<sup>36</sup> *Mapping of media literacy practices and actions in EU-28*, Euroopan audiovisuaalinen seurantakeskus, Euroopan neuvosto, tammikuu 2016.

<sup>37</sup> Luova Eurooppa -ohjelman monialaiselle toimintalinjalle ehdotetuista 61 miljoonan euron kokonaismäärärahoista (budjettikohta 07 05 03).



medialukutaitoa koskevissa neuvoston päätelmissä todetaan, on kuitenkin kehitettävä lisärahoituslähteitä.

**Useimmat tarkastetuista hankkeista tuottivat konkreettisia tuloksia, mutta monet eivät osoittautuneet riittävän laajoiksi ja kattaviksi**

**97** Tilintarkastustuomioistuimen arvioimista 20 hankkeesta kymmenen rahoitettiin Horisontti 2020 -puiteohjelmasta ja loput kymmenen Euroopan parlamentin rahoittamista pilottihankkeista ja valmistelutoimista (ks. *liitteessä III* oleva taulukko).

**98** Euroopan parlamentin vuonna 2016 käynnistämä ”Medialukutaito kaikille” -ehdotuspyyntö käsittää pilottihankkeita ja valmistelutoimia, jotka koskevat innovatiivisten startup-ideoiden yhteisrahoitusta eri puolilla EU:ta medialukutaidon alalla. Pilottihanke kestää kaksi vuotta, ja valmistelutoimi sen jälkeen kolme vuotta. Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeet ovat tutkimus- ja innovointihankkeita, jotka kattavat disinformaation torjumiseen liittyviä erittäin teknisiä näkökohtia, kuten bottien käytön ja havaitsemisen tai uuden sukupolven sisällöntarkistustyökalujen kehittämisen.

**99** Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä (ks. *liite III*) havaittiin konkreettisia tuloksia 12 hankkeessa 20:stä. Eniten myönteisiä tuloksia saavutettiin hankkeissa, jotka perustuivat aiempien, faktatarkistukseen liittyvien työkalujen kehittämiseksi toteutettujen hankkeiden tuloksiin, tai hankkeissa, joilla luotiin opetus- ja oppimismateriaalia disinformaation torjuntaa varten (ks. *laatikko 4*).

## Laatikko 4

### Esimerkkejä EU:n rahoittamista hankkeista, joilla on saavutettu myönteisiä tuloksia

Hankkeen 2 teoreettinen tutkimus, jossa selvitettiin, miten algoritmien ja muiden ohjelmistosovellusten tuottamaa tietoa jaetaan, toimi perustana hankkeelle 1, kun se tuotti interaktiivisen verkkotyökalun osoituksena konseptin toimivuudesta. Kyseinen työkalu on suunniteltu lisäämään läpinäkyvyyttä sosiaalisessa mediassa leviävien väärin uutisten luonteen, määrän ja käsittelyn ympärillä sekä toimimaan yleisön saatavilla olevana medialukutaidon välineenä.

Hankkeessa 11 luotiin koulutuksellinen, monikielinen (kahdeksan EU-kieltä), joukkoistettu verkkoalusta nykypropagandaa koskevaa opetusta ja oppimista varten. Tähän toimeen liittyi kontekstualisoituja koulutusresursseja, työpajoja verkossa ja sen ulkopuolella sekä seminaareja opettajille, kirjastonhoitajille ja mediavaikuttajille. Hanke oli hyvin järjestetty ja tuotti konkreettisia tuloksia, ja siihen osallistui aktiivisesti kuusi EU:n jäsenvaltiota. Vaikka hanke päättyi 1. tammikuuta 2019, sen alusta ja resurssit ovat edelleen aktiivisia.

**100** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin kymmenessä hankkeessa 20:stä puutteita, jotka koskivat lähinnä niiden pienimuotoisuutta ja rajallista kattavuutta. Seitsemän hanketta ei ole tavoittanut tai ei todennäköisesti tavoita kohdeyleisöään, ja kolmen hankkeen tuloksia oli vaikea toistaa, mikä rajoitti niiden vaikutusta.

**Laatikossa 5** esitellään useita hankkeita, jotka havainnollistavat näitä kysymyksiä:

## Laatikko 5

### Esimerkkejä EU:n rahoittamista hankkeista, joihin sisältyvien toimien kattavuus tai laajuus on rajallinen

Hankkeessa 10 luotiin järjestelmä, joka havaitsee väärää tietoa automaattisesti sen perusteella, miten ne leviävät sosiaalisissa verkostoissa. Hanke oli onnistunut, ja eräs verkkoalusta palkkasi pian projektipäällikön ja hankkeessa mukana olleet henkilöt sekä hankki kyseisen teknologian. Tämä on osoitus hyvin määritellystä tutkimushankkeesta, joka tuotti hyviä tuloksia. Se, että amerikkalainen verkkoalusta hankki sen myöhemmin, on kuitenkin rajoittanut hankkeesta hyötyvää kohdeyleisöä, eikä se edistä EU:n riippumattomien valmiuksien kehittämistä tällä alalla.

Eräs toinen hanke (14) keskittyi naisten edustukseen tiedotusvälineissä. Kyseessä oli verkkoportaali, jossa esiteltiin uutisia, joita naisjournalistit ja -toimittajat pitivät merkityksellisimpinä alueillaan. Samalla verkkoportaalissa yritettiin myös tarkistaa naisia ja vähemmistöjä koskeviin kysymyksiin liittyvien uutisten faktoja. Vaikka hanke tavoitti merkittävän määrän yleisöä Facebookin ja Twitterin kautta sukupuoliteemaan liittyen, sen pääasiallinen tuotos oli verkkosivusto, joka ei enää ole saatavilla.

Lisäksi oli vielä yksi hanke (16), jonka tarkoituksena oli kehittää sosiaalisia taitoja ja kriittistä ajattelua. Se koostui monista erilaisista luovuuteen keskittyneistä osioista, joiden välillä ei ollut selkeää yhteyttä ja joilla oli heikko käsitteellinen yhteys medialukutaitoon. Esimerkiksi koululaiset loivat animaatioita tai yksinkertaisia pelejä koulun liikuntasalin siivoamisesta tai myyntiautomaatin suojaamisesta. Suunniteltuja toimia ei ole helppo toistaa.

**101** Kaiken kaikkiaan ei ollut juurikaan näyttöä vertailevasta analyysistä, joka kohdistuisi hankkeiden tuloksiin – erityisesti siihen, mikä oli toiminut ja miksi. Ei ollut paljoa näyttöä siitäkään, että komissio koordinoisi parhaiden käytäntöjen ja medialukutaitoaineiston vaihtoa EU:ssa. Myös arviointikehys puuttuu. Tällainen kehys on ratkaisevan tärkeä yhteiskuntien selviytymiskyvyn pitkän aikavälin kehittämisessä, koska sillä varmistetaan, että saadut kokemukset otetaan suoraan huomioon tulevissa toimissa, toimintapolitiikassa ja strategiassa. Medialukutaitoa koskevien toimenpiteiden suorista vaikutuksista on vaikea saada näyttöä, ja ponnistelut ovat vielä alkuvaiheessa.<sup>38</sup> Myös medialukutaitoa koskevissa neuvoston päätelmissä kehoitettiin kehittämään systemaattiset kriteerit ja arviointiprosessit sekä

<sup>38</sup> *Exploring Media Literacy Education as a Tool for Mitigating Truth Decay*, RAND Corporation, tammikuu 2019.

yhdenmukaiset ja vertailukelpoiset menetelmät, joiden avulla jäsenvaltiot voivat raportoida medialukutaidon kehittämisestä<sup>39</sup>.

### **SOMA- ja EDMO-hankkeet herättivät vain vähän medialukutaidon asiantuntijoiden ja faktantarkistajien kiinnostusta**

**102** Kuten EU:n toimintasuunnitelman neljännessä pilarissa todetaan, riippumattomat faktantarkistajat ja tutkijat ovat avainasemassa lisättäessä ymmärrystä disinformaatiota edistävästä rakenteista ja mekanismeista, jotka vaikuttavat sen levittämistapoihin verkossa. Komissio rahoitti SOMA-hankkeen (Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis), digitaalisen alustan, jolla pyritään luomaan perusta eurooppalaiselle faktantarkistajien verkostolle. SOMA-hanke rahoitetaan Horisontti 2020 -puiteohjelmasta, ja sen kokonaistalousarvio on lähes 990 000 euroa. Hanke käynnistettiin marraskuussa 2018, ja sen on määrä päättyä 30. huhtikuuta 2021.

**103** Tilintarkastustuomioistuimen analyysi paljasti, että SOMA onnistui houkuttelemaan vain kaksi kansainvälisen faktantarkistusverkoston<sup>40</sup> tunnustamaa faktantarkistajaa. Tarkastushetkellä (lokakuussa 2020) SOMA-hankkeessa oli 48 rekisteröityä jäsentä. Useat niistä, joihin otettiin yhteyttä, myönsivät etteivät koskaan käyttäneet SOMA-alustaa. Vaikka SOMA-hankkeen teknologia on saanut myönteisiä arvioita, faktantarkistusyhteisö ei vielääkään käytä sitä laajalti.

**104** Komissio käynnisti kesäkuussa 2020, hyvissä ajoin ennen SOMA-hankkeen päättymistä ja odottamatta arviointia saatujen kokemusten keräämiseksi ja soveltamiseksi, eurooppalaisen digitaalisen median seurantafoorumin (EDMO) ensimmäisen vaiheen (jonka arvo on 2,5 miljoonaa euroa ja joka kestää vuoden 2022 loppuun). Sen tavoitteena on vahvistaa yhteiskuntien selviytymiskykyä kokoamalla yhteen faktantarkistajia, medialukutaidon asiantuntijoita ja akateemisia tutkijoita ymmärtämään ja analysoimaan disinformaatiota yhteistyössä viestintäalan organisaatioiden, verkkoalustojen ja mediakasvatusta harjoittavien tahojen kanssa.

**105** SOMA- ja EDMO-hankkeiden tavoitteet ovat siis osittain päällekkäisiä, ja suurin osa toimeksisaajista osallistuu molempiin hankkeisiin samanaikaisesti. SOMA-hankkeen arvioijat ehdottivat näiden kahden hankkeen yhdistämistä, mutta niiden välille ei ole vielä luotu virallisia yhteyksiä. Lisäksi on vaarana, että niiden rahoitus muodostuu päällekkäiseksi, sillä molemmat hankkeet perustuvat samaan teknologiaan

---

<sup>39</sup> Neuvoston päätelmät medialukutaidosta jatkuvasti muuttuvassa maailmassa (2020/C 193/06).

<sup>40</sup> Verkoston on perustanut Poynter Institute. Sillä on tällä hetkellä 82 aktiivista jäsentä.

ja samoihin kaupallisiin tuotteisiin ja ne myös käyttävät kyseistä teknologiaa ja kyseisiä tuotteita.

**106** EDMO on esitetty kokonaisvaltaisena ratkaisuna monien disinformaatioon liittyvien yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi. Hanke on kuitenkin vielä lapsenkengissä, ja sen näkyvyys sidosryhmien keskuudessa on hankkeen johdon mukaan edelleen rajallista. Vielä on liian aikaista arvioida EDMO-hankkeen vaikuttavuutta. EDMO-hanke tunnettuus on kuitenkin vähäistä sidosryhmien keskuudessa, ja siksi sen saavutukset eivät välttämättä vastaa sille asetettuja liian kunnianhimoisia tavoitteita. Sen nykyinen painopiste on tarvittavan infrastruktuurin rakentamisessa, ja se tarvitsee lisää resursseja saavuttaakseen tavoitteensa.

**107** Tilintarkastustuomioistuimen haastattelemat medialukutaidon asiantuntijat totesivat, että medialukutaitoyhteisö ei katsonut osallistuvansa riittävästi EDMO-hankkeeseen. EDMO-hankkeen neuvoa-antavassa komiteassa on runsaasti tieteen ja journalismin asiantuntemusta, mikä heijastaa EU:n toimintasuunnitelman keskeistä painopistettä vahvistaa faktantarkistamista ja tukea journalismia. Medialukutaitoyhteisö tai kansalaisyhteiskunta, jotka voisivat luoda hyödyllisiä yhteyksiä tiedeyhteisön ja päätöksenteon välille, ovat kuitenkin aliedustettuna (kaksi asiantuntijaa 19:stä).

## Päätelmät ja suositukset

**108** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko EU:n disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma merkityksellinen, kun se laadittiin, ja tuottiko se tavoiteltuja tuloksia. Tilintarkastustuomioistuimen päätelmänä oli se, että EU:n toimintasuunnitelma oli merkityksellinen mutta epätäydellinen, ja vaikka sen täytäntöönpano etenee yleisesti ottaen suunnitelman mukaan ja myönteisestä kehityksestä on näyttöä, joitakin tuloksia ei ole saavutettu aiotulla tavalla.

**109** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n toimintasuunnitelma oli pitkälti asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkemysten ja prioriteettien mukainen. Se sisältää merkityksellisiä, ennakoivia ja reaktiivisia toimenpiteitä disinformaation torjumiseksi. Vaikka disinformaatiotaktiikka, -toimijat ja -teknologia kehittyvät jatkuvasti, EU:n toimintasuunnitelmaa ei ole päivitetty sen jälkeen, kun se julkaistiin vuonna 2018. Komissio julkaisi joulukuussa 2020 Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman, joka sisältää toimia disinformaation torjumiseksi. Siinä ei selvitetä tarkasti, miten se liittyy disinformaation vastaiseen EU:n toimintasuunnitelmaan (ks. kohdat [20–24](#) ja [41–42](#)).

**110** EU:n toimintasuunnitelma ei sisällä koordinoituja järjestelyjä sen varmistamiseksi, että EU:n toimet disinformaation torjumiseksi ovat johdonmukaisia ja oikeassa suhteessa uhan tyyppiin ja laajuuteen. Kukin EU:n toimintasuunnitelman pilari on komission eri pääosaston tai Euroopan ulkosuhdehallinnon vastuulla ilman, että yksikään elin on vastuussa kaikista viestintätoimista tai valvoo niitä (ks. kohdat [25–31](#)).

**111** EU:n toimintasuunnitelmaan ja Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaan ei liity seuranta-, arviointi- ja raportointikehystä, mikä heikentää tilivelvollisuutta. Toimintasuunnitelmat sisältävät yleisiä tavoitteita, joita ei voida mitata, ja useita toimia, jotka eivät ole aikasidonnaisia, mutta eivät arviointia koskevia määräyksiä. EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta on julkaistu vain yksi kertomus, jonka tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat rajallisia. Ilman kattavaa ja säännöllistä tarkistamista ja päivittämistä on vaikea varmistaa, että EU:n toimet tällä alalla ovat vaikuttavia ja edelleen merkityksellisiä. Kattavia tietoja ei ollut saatavilla myöskään suunniteltujen toimien rahoituslähteistä ja arvioiduista kustannuksista (ks. kohdat [32–40](#)).

## Suositus 1 – Parannetaan EU:n disinformaation torjuntaa koskevien toimien koordinoitua ja tilivelvollisuutta

---

Euroopan komission olisi parannettava disinformaation torjuntaa koskevien toimiensa koordinoitua ja tilivelvollisuuskehystä seuraavilla:

- a) selkeät koordinoitua ja viestintäjärjestelyt EU:n disinformaation torjuntaa koskevia toimia täytäntöön panevien yksiköiden välillä
- b) erityinen seuranta- ja arviointikehys, joka sisältää selkeitä, mitattavissa olevia ja aikasidonnaisia toimia sekä tuloksellisuutta mittaavia indikaattoreita ja arviointia koskevia määräyksiä
- c) säännöllinen raportointi toimenpiteiden täytäntöönpanosta, mukaan lukien tarvittavat päivitykset
- d) yhteenveto pääasiallisista rahoituslähteistä ja toimien täytäntöönpanoon liittyvistä menoista.

**Tavoiteajankohta: alakohtien a ja b suositusten osalta vuoden 2021 loppu ja alakohtien c ja d suositusten osalta vuoden 2023 puoliväli**

**112** EU:n toimintasuunnitelman ensimmäisessä pilarissa mainitut EUH:n kolme strategisen viestinnän työryhmää ovat parantaneet EU:n valmiuksia ennustaa disinformaatiotoimia ja vastata niihin sekä edistäneet merkittävästi EU:n toimintapolitiikkoja koskevaa tehokasta viestintää ja niistä tiedottamista naapurialueille. Strategisen viestinnän työryhmien tehtävät eivät kata riittävästi kaikkia disinformaatiotoimijoita, esimerkiksi uusia uhkia (ks. kohdat [45–49](#)).

**113** Työryhmien henkilöstökapasiteetti on pitkälti riippuvainen kansallisten asiantuntijoiden lähettämisestä, mikä vaikeuttaa EUH:n henkilöstön hallinnointia ja palveluksessa pitämistä. Strategisen viestinnän tiimi ei ole vielä saavuttanut rekryointitavoitteitaan, ja covid-19-kriisi on lisännyt sen työmäärää. Työryhmät eivät myöskään suorita arvioiteja vaikuttavuutensa arvioimiseksi ja parannuskohteiden määrittämiseksi (ks. kohdat [53–58](#) ja [60](#)).

## Suositus 2 – Parannetaan strategisen viestinnän osaston ja sen työryhmien operatiivisia järjestelyjä

---

EUH:n olisi

- a) tuotava uudet disinformaatiouhat neuvoston tietoon, ja tämän jälkeen sen olisi tarkasteltava ja selkeytettävä toimintapoliittisia tavoitteita, joihin sen strategisen viestinnän osasto ja työryhmät pyrkivät.
- b) toteutettava EU:n toimintasuunnitelmassa asetetut rekryointitavoitteet
- c) keskitettävä henkilöressursinsa kaikkein arkaluonteisimpiin tehtäviin, kuten uhka-analyysiin ja uhkien kehitykseen, ja ulkoistettava vähemmän arkaluonteisia viestintätoimia, jos niitä ei henkilöstön puutteen vuoksi voida toteuttaa sisäisesti
- d) suoritettava säännöllisesti työryhmien operatiivisten toimien arviointeja työryhmien viestintäkampanjoiden lisäksi.

### Tavoiteajankohta: vuoden 2022 puoliväli

**114** EUvsDisinfo on lisännyt ratkaisevasti tietoa Venäjän disinformaatiosta. Sivuston sijoittaminen Euroopan ulkosuhdehallintoon herättää kuitenkin kysymyksiä sen riippumattomuudesta ja lopullisesta tarkoituksesta, koska sen voidaan katsoa edustavan EU:n virallista kantaa (ks. kohdat [61–64](#)).

**115** EUH perusti nopeasti nopean hälytysjärjestelmän toisen pilarin mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nopea hälytysjärjestelmä on helpottanut tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välillä. Nopea hälytysjärjestelmä ei kuitenkaan ole koskaan antanut hälytyksiä eikä sitä näin ollen ole käytetty yhteisen arvioinnin ja torjunnan koordinointiin niin kuin alun perin suunniteltiin. Viimeisimmät tilastot osoittavat lisäksi, että nopeaan hälytysjärjestelmään osallistuu ja siinä toimii rajallinen määrä jäsenvaltioita. Toiminnan taso on laskusuunnassa, ja yhteistyö verkkoalustojen ja olemassa olevien verkostojen kanssa on enimmäkseen epävirallista. Nopean hälytysjärjestelmän ja verkkoalustojen väliselle yhteistyölle ei ole myöskään olemassa yhteyskäytäntöä (ks. kohdat [65–76](#)).



## Suositus 3 – Lisätään jäsenvaltioiden ja verkkoalustojen osallistumista nopeaan hälytysjärjestelmään

---

EUH:n olisi

- a) pyydettyä jäsenvaltioilta yksityiskohtaista palautetta syistä, joiden vuoksi niiden osallistuminen on vähäistä, ja toteutettava tarvittavia operatiivisia toimia syiden korjaamiseksi
- b) käytettävä nopeaa hälytysjärjestelmää yhteisen disinformaation torjunnan ja koordinoitun toiminnan järjestelmänä, kuten alun perin oli tarkoitus
- c) ehdotettava verkkoalustoille ja jäsenvaltioille kehystä, jonka mukaisesti nopea hälytysjärjestelmä ja verkkoalustat tekisivät yhteistyötä.

### Tavoiteajankohta: vuoden 2022 puoliväli

**116** Ainoana kolmannen pilarin toimena on varmistaa, että käytännesääntöjen täytäntöönpanoa seurataan jatkuvasti. Siinä annetaan verkkoalustojen ja mainostajia edustavien toimialajärjestöjen toteutettavaksi useita vapaaehtoisia toimia. Komissio on luonut käytännesääntöjen avulla uudenlaisen kehyksen sille, miten verkkoalustojen kanssa toimitaan. Covid-19-pandemian alkuvaiheessa käytännesäännöt saivat alustat lisäämään virallisista lähteistä peräisin olevien tietojen näkyvyyttä.

**117** Käytännesääntöjä koskeva tilintarkastustuomioistuimen arviointi ja komission arvioinnit paljastivat raportointieroja alustojen välillä sen mukaan, mikä oli alustojen sitoutumisen taso. Lisäksi mittarit, joista alustojen on raportoitava, vastaavat vain tuotosindikaattoreita. Alustat eivät tarjoa pääsyä datajoukkoihin, joten komissio ei voi tarkistaa raportoituja tietoja. Käytännesäännöt eivät siis täytä niille asetettua tavoitetta saattaa verkkoalustat vastuuseen toimistaan ja roolistaan disinformaation aktiivisessa torjunnassa (ks. kohdat [77–89](#)).

## Suositus 4 – Parannetaan verkkoalustojen seuranta- ja tilivelvollisuutta

---

Komission olisi viimeaikaisten aloitteiden, kuten uusi [Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma](#), pohjalta

- a) ehdotettava allekirjoittajille uusia sitoumuksia käytännesääntöjen arvioinneissa havaittujen puutteiden korjaamiseksi
- b) parannettava verkkoalustojen disinformaation torjuntaa koskevien toimien seuranta- ja määrittämällä tarkoituksenmukaisia keskeisiä suorituskykyindikaattoreita
- c) otettava käyttöön menettely verkkoalustojen toimittamien tietojen validoimiseksi.

### Tavoiteajankohta: vuoden 2021 loppu

**118** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi EU:n toimintasuunnitelman neljännen pilarin yhteydessä useita sellaisia EU:n ja jäsenvaltioiden medialukutaitoaloitteita ja toimintapoliittisia asiakirjoja, joiden yhteydessä ei ole sovellettu yleistä medialukutaitoa koskevaa strategiaa, johon sisältyy disinformaation torjunta (ks. kohta [95](#)).

**119** Suurin osa EU:n medialukutaitoviikon 2019 toimista toteutettiin vain kahdessa jäsenvaltiossa, mikä rajoitti merkittävästi aloitteen mahdollisuuksia lisätä tietoisuutta. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä otoksesta, johon kuului 20 disinformaation torjuntaan liittyvää hanketta, havaittiin konkreettisia tuloksia 12 hankkeessa. Eniten myönteisiä tuloksia saavutettiin hankkeissa, jotka perustuivat sellaisten aiempien hankkeiden tuloksiin, joissa tuotettiin faktatarkistustyökaluja tai opetusmateriaalia. Kymmenessä hankkeessa havaitut keskeiset puutteet liittyvät hankkeiden sisältämien toimien pienimuotoisuuteen ja rajalliseen kattavuuteen (ks. [laatikko 3](#), kohdat [94](#) ja [97–101](#)).

## Suositus 5 – Laaditaan medialukutaitoa koskeva EU:n strategia, johon sisältyy disinformaation torjunta

---

Komission olisi laadittava medialukutaitoa koskeva strategia, johon sisältyy olennaisena osana disinformaation torjunta. Jotta disinformaatiota voitaisiin torjua entistä paremmin medialukutaitoa koskevilla toimilla ja voitaisiin vähentää kyseisten toimien hajanaisuutta, strategiaan olisi sisällyttävä

- a) EU:n ja jäsenvaltioiden tärkeimpien medialukutaitoa koskevien käytäntöjen ja toimien säännöllinen päivitys yhteistyössä medialukutaitoa käsittelevän asiantuntijaryhmän kanssa
- b) selkeä tavoitteenasettelu, joka perustuu järjestelmälliseen ja säännölliseen medialukutaitoa ja media- ja digitaalialustojen vaikutusta koskevaan tutkimukseen, sekä indikaattorit tuloksellisuuden mittaamiseksi
- c) tarvittavat koordinoituneet mekanismit synergioiden luomiseksi hankkeiden välille.

### Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppu

**120** Riippumattomilla faktantarkistajilla ja tutkijoilla on keskeinen rooli disinformaatiota koskevan tietämyksen lisäämisessä. Tähän mennessä komission pyrkimykset faktantarkistajaverkoston (Social Observatory for disinformation and Social Media Analysis (SOMA)) kehittämiseksi eivät ole saaneet osakseen paljon huomiota tältä yhteisöltä. Eurooppalaisen digitaalisen median seurantafoorumin (EDMO) on tarkoitus korvata SOMA, mutta molemmat hankkeet toimivat tarkastuksen aikaan rinnakkain. EDMO-hankkeen näkyvyys sidosryhmien keskuudessa on edelleen rajallista, mikä on vastoin sen tavoitetta tarjota kokonaisvaltainen ratkaisu disinformaatioon liittyviin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Medialukutaitoyhteisö ja kansalaisyhteiskunta, jotka voisivat luoda hyödyllisiä yhteyksiä tiedeyhteisön ja päätöksenteon välille, eivät ole hyvin edustettuina EDMO-hankkeen neuvoo-antavassa komiteassa (ks. kohdat [102–107](#)).

## Suositus 6 – Toteutetaan toimia, joiden avulla varmistetaan, että EDMO voi toteuttaa kunnianhimoiset tavoitteensa

---

Sen varmistamiseksi, että EDMO saavuttaa kunnianhimoiset tavoitteensa, komission olisi

- a) kerättävä SOMA-hankkeesta saatuja kokemuksia sen päätyttyä ja soveltaa niitä EDMO-hankkeessa
- b) lisättävä medialukutaidon ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiden edustusta EDMO-hankkeen neuvoo-antavassa komiteassa
- c) lisättävä sidosryhmien, erityisesti faktantarkistajien ja medialukutaidon asiantuntijoiden, tietoisuutta EDMO-hankkeesta.

**Tavoiteajankohta: vuoden 2021 loppu**

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 27. huhtikuuta 2021.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Klaus-Heiner Lehne  
*presidentti*

# Liitteet

## Liite I – Tärkeimmät disinformaation torjunnasta vastaavat EU:n toimielinten osastot ja toimistot

	Vastuualue
<b><i>Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH)</i></b>	EUH vastaa strategisen viestinnän työryhmistä (itäisen strategisen viestinnän työryhmä vuodesta 2015 ja eteläisen strategisen viestinnän työryhmä, joka kattaa Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan alueen, vuoden 2017 puolivälistä (toukokuu 2017) sekä Länsi-Balkanin strategisen viestinnän työryhmä, joka kattaa Länsi-Balkanin (heinäkuu 2017)). EUH vastaa myös nopean hälytysjärjestelmän digitaalisen alustan ylläpidosta ja moderoinnista sekä havaitsemis- ja analysointivalmiuksien vahvistamisesta. Vuonna 2020 se perusti uuden strategisen viestinnän osaston, joka koostuu työryhmistä ja muista asiaankuuluvista valmiuksista.
<b><i>Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto (CNECT)</i></b>	CNECT-pääosasto johtaa käytäntöön liittyviä toimia, riippumattoman faktantarkistajien ja tutkijoiden verkoston perustamista sekä medialukutaitoa ja kyberturvallisuutta tukevia toimia. CNECT-pääosasto panee myös täytäntöön Euroopan parlamentin rahoittamia hankkeita ja Horisontti 2020 -ohjelmasta rahoitettuja tutkimusta ja innovointia koskevia hankkeita.
<b><i>Viestinnän pääosasto (COMM)</i></b>	COMM-pääosasto on vastuussa disinformaation torjuntaverkostosta (kaikkien pääosastojen, EUH:n, Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden EU-edustustojen sisäinen tiivii yhteistyön foorumi). Se on vastuussa myös EU:n arvoja ja politiikkoja koskevasta ennakoivasta ja objektiivisesta viestinnästä sekä yleisen tietoisuuden lisäämistä koskevista toimista.
<b><i>Oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto (JUST)</i></b>	JUST-pääosasto osallistui tärkeimpien disinformaatioon liittyvien tuotosten perusoikeuksia ja demokratiaa koskevien näkökohtien käsittelyyn. Se johti syyskuussa 2018 julkaistun komission vaalipaketin valmistelua.
<b><i>Euroopan komission pääsihteeristö</i></b>	Komission pääsihteeristö vastaa EU:n toimintasuunnitelman toimien täytäntöönpanon koordinoinnista.
<b><i>Euroopan parlamentti (viestinnän pääosasto)</i></b>	Viestinnän pääosasto on osa sisäistä koordinoitiverkostoa ja laatii vastaanratiiveja sekä rahoittaa valmistelutoimia, jotka EUH ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön suoraan hallinnoituina.
<b><i>Komission edustustot</i></b>	Ne tarjoavat paikallisesti räätälöityä viestintää, muun muassa erityisiä myyttien kumoamiseen ja faktojen levittämiseen tarkoitettuja työkaluja.
<b><i>Euroopan parlamentin yhteystoimistot</i></b>	

Lähde: Euroopan komissio.

## Liite II – EU:n menot disinformaation torjuntaa koskeviin toimiin (euroina)

Yksikkö	Budjettikohta	Rahoitus	Osasto	Määrärahat						Yhteensä
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
EUH	19 06 01	Komission oikeus (FPI)	Tiedottaminen EU:n ulkosuhteista					298 200		298 200
	19 06 77 01	Valmistelutoimi (FPI)	Valmistelutoimi ”StratCom Plus”				1 100 000	3 000 000	4 000 000	8 100 000
	1200	EUH	Sopimussuhteinen henkilöstö			1 187 000	1 128 942	2 098 697	2 159 748	6 574 387
	2214	EUH	Strategisen viestinnän kapasiteetti				800 000	2 000 000	2 000 000	4 800 000
CNECT	09 04 02 01	Horisontti 2020	Johtajuus tieto- ja viestintätekniikan alalla	3 115 736		2 879 250	10 885 524			16 880 510
	09 03 03	Verkkojen Eurooppa -väline – televisintä	Eurooppalainen digitaalisen median seurantafoorumi						2 500 000	2 500 000
	09 05 77 04	Pilottihanke	Pilottihanke ”Medialukutaito kaikille”		245 106	500 000				745 106
	09 05 77 06	Valmistelutoimi	Valmistelutoimi ”Medialukutaito kaikille”				499 290	500 000	500 000	1 499 290
ERC	08 02 01 01	Horisontti 2020	Tieteen eturintamassa olevan tutkimuksen vahvistaminen Euroopan tutkimusneuvostossa	1 980 112	1 931 730	149 921	150 000			4 211 763
FPI	19 02 01 00	ICSP	Disinformaation torjunta Etelä- ja Itä-Ukrainassa					1 934 213		1 934 213
JUST	33 02 01	Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma	Tutkimus uusien teknologioiden vaikutuksesta vapaisiin ja oikeudenmukaisiin vaaleihin					350 000		350 000
	33 02 01	Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma	EU:n kansalaisoikeuksien edistämistimet (esim. vaaliyhteistyöverkoston tapahtuma tai kansalaisuuskatseeseen liittyvä tapahtuma)						376 000	376 000
	34 02 01	Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma	Tutkimuksia erityisistä unionin kansalaisuutta koskevista aloista (Network of Academics ja muut)						434 000	434 000
PO COMM	16 03 02 03	Toimintatalousarvio	Verkossa olevat ja kirjalliset tiedotus- ja viestintävälineet					91 603	62 249	153 852
	16 03 01 04	Toimintatalousarvio	Komission edustustojen viestintä, kansalaiskeskustelut ja kumppanuustoimet						132 000	132 000
	08 02 05 00	Kokonaistalousarvio	Horisontti 2020 -puiteohjelman horisontaaliset toimet					110 000		110 000
DIGIT EUH:lle	26 03 77 09	Valmistelutoimi ”Päätöksenteon data-analytiikkaratkaisut”						251 421		251 421
<b>YHTEENSÄ</b>				<b>5 095 848</b>	<b>2 176 836</b>	<b>4 716 171</b>	<b>14 563 756</b>	<b>10 634 134</b>	<b>12 163 997</b>	<b>49 350 742</b>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien ja EUH:n toimittamien tietojen perusteella.

## Liite III – Disinformaation torjuntaa koskevien hankkeiden arviointi (pilottihankkeet, valmistelutoimet, Horisontti 2020)

Hankkeen numero	Hankkeen tyyppi	Maat	Hankkeen kesto (todellinen)	Tila	Suora yhteys muihin hankkeisiin	Avustuksen määrä (euroina)	Oliko komission seuranta riittävää?	Peruste 1 Merkitys disinformaation kannalta	Peruste 2 Konkreettiset ja kestävät tulokset	Peruste 3 Riittävä laajuus ja kattavuus
1	Horisontti 2020	Yhdistynyt kuningaskunta (kohteet: Saksa, Ranska, Puola, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta / Brasilia, Kanada, Kiina, Meksiko, Venäjä, Ukraina, Yhdysvallat, Taiwan)	1/2016–12/2020	Käynnissä	Kyllä	1 980 112	Raportointi on jatkuvaa ja riippumatonta tarkastuksen ja tieteellisen raportin muodossa.			Hanke tuotti lähinnä tutkimusjulkaisuja. Suurin osa näiden julkaisujen esittelystä on tapahtunut EU:n ulkopuolella. Nyt kun Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut EU:sta, on epäselvää, miten tämä tutkimus hyödyttäisi enää EU:ta.
2	Horisontti 2020	Yhdistynyt kuningaskunta	7/2017–1/2019	Päättynyt	Kyllä	149 921	Hankkeessa on sekä jatkuvaa että riippumatonta raportointia tarkastuksen muodossa.			Ei ole mitään viitteitä siitä, että hanke menisi konseptin oikeaksi todistamista pidemmälle, ja jos menee, on epäselvää, hyötyvätkö kansalaiset siitä yhtä paljon kuin yksityinen sektori, jos lopputuote kaupallistetaan.
3	Horisontti 2020	Kreikka	1/2016–12/2018	Päättynyt	Kyllä	3 115 737	Hanke tuotti riippumattoman asiantuntijalausannon ja arviointiraportteja.			Hankkeessa tuotettu työkalu palveli pääasiassa asiantuntijoita eikä ollut riittävän käytössäväällinen suurelle yleisölle (tulosten tarkentamiseksi ja hankkeen laajuuden ja kattavuuden parantamiseksi tarvittiin kaksi myöhempää hanketta).
4	Horisontti 2020	Italia	1/2018–12/2020	Käynnissä	Ei	2 879 250	Hanke on edelleen käynnissä. Hankkeessa on jatkuvaa raportointia ja ensimmäinen arviointi on valmis.		Puutteena on se, että yksi ohjelmistokomponenteista on vanhentunut eikä hankkeessa käytetty alan viimeisimpiä menetelmiä.	
5	Horisontti 2020	Irlanti, Kreikka, Italia, Kypros, Itävalta, Portugali, Romania, Yhdistynyt kuningaskunta	1/2018–11/2021	Käynnissä	Kyllä	2 454 800	Heinäkuussa 2020 tehtiin riippumaton etäarviointi, jota CNECT-pääosasto avusti.		Hanke on hoidettu hyvin, mutta on toteutettava joitakin korjaavia toimia keskeisiin tekijöihin keskittymiseksi, ja levittäminen ja hyödyntäminen on valmisteltava yksityiskohtaisemmin.	Levittämisen ja hyödyntämisen strategioiden täytäntöönpanossa oli puutteita.
6	Horisontti 2020	Tšekki, Irlanti, Espanja, Itävalta	12/2018–11/2021	Käynnissä	Kyllä	2 753 059	Riippumaton etäarviointi on käynnissä (aloitettu elokuussa 2020).			On epävarmaa, miten keskitetyt verkkoalustat suhtautuvat työkaluun.
7	Horisontti 2020	Ranska, Italia, Puola, Romania, Yhdistynyt kuningaskunta	12/2018–11/2021	Käynnissä	Kyllä	2 505 027	Joulukuussa 2019 tehtiin kolme yksittäistä arviointia, ja kokonaisarviointi tehtiin helmikuussa 2020. Lisäksi tammi–huhtikuussa 2020 tehtiin hankearviointi.			
8	Horisontti 2020	Tanska, Kreikka, Italia	11/2018–4/2021	Käynnissä	Kyllä	987 438	Kolme riippumatonta tarkastusta tarkasteli hanketta, ja hankevastaava arvioi sitä.		Hanke on edelleen käynnissä rinnakkain kyseisen alan samanlaisen hankkeen kanssa.	
9	Horisontti 2020	Belgia, Bulgaria (C), Saksa, Kreikka, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta	12/2018–11/2021	Käynnissä	Kyllä	2 499 450	Ei komission panosta tai koordinoitua alkuvaiheessa.		Tuloksia testataan prototyypivaiheessa. Siihen voi liittyä riskejä. Komissiolta ei ole saatu ohjeita, ja ideat tulosten kestävyden osalta rajoittuvat kumppaniloitteisiin, jotka liittyvät niiden omiin yksittäisiin yhteyshenkilöihin/kumppaneihin/asiakkaisiin.	
10	Horisontti 2020	Sveitsi / Yhdistynyt kuningaskunta	9/2018–11/2019 (alun perin 2/2020)	Päättynyt	Kyllä	150 000	Tilintarkastustuomioistimen pyynnöstä hankevastaava keräsi tarvittavat tiedot siitä, miten tuloksia hyödynnettiin.			Tuloksia hyödynsi pääasiassa eräs amerikkalainen yritys.
11	Pilottihanke	Belgia, Romania, Ranska, Kroatia, Puola, Suomi, Yhdysvallat	1/2018–1/2019	Päättynyt	Ei	125 000	Hanketta seurattiin erilaisilla laadullisilla ja määrällisillä indikaattoreilla.			
12	Pilottihanke	Espanja, Italia, Malta, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta	2016	Päättynyt	Kyllä	171 057	Komission seuranta ei ollut ilmeistä.		Kestäviä kurseja kehitettiin vain yhdessä maassa viidestä.	Hankkeen tulosten kattavuus on rajallinen.
13	Pilottihanke	Belgia, Kreikka, Espanja, Italia, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia	2017	Päättynyt	Ei	118 445	Jatkuvaa raportointia ja tekninen raportti sekä riippumaton loppuarviointi.			Kestävyteen liittyvät huolenaiheet. Hankkeen lopullisessa itsearvioinnissa korostettiin yleisen medialukutaitoa koskevan strategian puuttumista.
14	Pilottihanke	Puola	1/2018–6/2019	Päättynyt	Ei	127 590	Saatavilla on vain yksivuolinen arviointi, jossa ei analysoida tuloksia.	Hankkeessa faktantarkistus sekoitetaan naisten oikeuksiin ja seksisiin, ja merkitys disinformaation kannalta on vähäinen.	Hankkeessa luotu verkkosivusto ei toimi enää.	
15	Pilottihanke	Belgia, Itävalta, Portugali	2017	Päättynyt	Ei	122 815			Aivoriini ja perustelut/kuvaukset saatiin aikaan, mutta välineistä ei ole.	Hanke keskeytettiin koordinaattorin maksuvyytömyyden vuoksi.
16	Pilottihanke	Tanska, Irlanti, Kreikka, Kypros, Portugali	1/2018–6/2019	Päättynyt	Ei	131 150	Jatkuvasta seurannasta ei ole näyttöä. Loppuarviointi on 133 sanan pituinen, eikä sisällä suosituksia.	Hankkeessa käsitellään yleisesti luovaa ajattelua.	Tuotokset/tulokset eivät ole mitattavissa.	Hanke oli oma itsenäinen kokonaisuutensa eikä sitä voi helposti toistaa tai jatkaa
17	Valmistelutoimi	Belgia, Bulgaria, Saksa, Espanja, Kroatia, Romania, Italia, Latvia	7/2019–8/2020 (jatkoa keskustellaan)	Käynnissä	Ei	124 546,72	Hankkeesta laadittiin teknisen täytäntöönpanon väliraportti.			
18	Valmistelutoimi	Tanska, Saksa, Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat, Puola, Suomi	2018	Käynnissä	Kyllä	214 556	Hankkeessa toimia seurattiin tiiviisti selkeästi määritellyillä indikaattoreilla.			
19	Valmistelutoimi	Espanja, Ranska, Romania, Ruotsi	2018	Käynnissä	Kyllä	159 380	Hanke on edelleen käynnissä ja tekninen raportti on laadussa. Siitä laaditaan myös riippumaton raportti.			
20	Valmistelutoimi	Kreikka, Espanja, Liettua, Suomi	8/2019–8/2020 (jatkoa keskustellaan)	Käynnissä	Ei	86 630	Raportoinnissa edellytettiin vain yhtä välisarviointikertomusta seitsemän kuukauden jälkeen. Jotkin asiakirjat eivät olleet välittömästi saatavilla, ja ne oli lähetettävä postitse.			Hankkeella on vaikeuksia rahoitusvajeen kattamisessa.

Ei toteutunut
Toteutunut osittain
Toteutunut
-

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Liite IV – EU:n disinformaation torjuntaa koskevaan toimintasuunnitelmaan sisältyvien aloitteiden arviointi

EU:n toimintasuunnitelma	Onko toimi määritelty selkeästi?	Onko toimi aikasidonnainen?	Vastuu
<b>Toimenpide 1:</b> Erityisesti vuonna 2019 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja silmällä pitäen mutta myös pidemmällä aikavälillä korkea edustaja vahvistaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa strategisen viestinnän työryhmiä ja unionin edustustoja lisäämällä niiden henkilöstöä ja antamalla niille uusia välineitä, joita tarvitaan disinformaation havaitsemiseksi, analysoimiseksi ja paljastamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi myös tarvittaessa parannettava kansallisia valmiuksiaan tällä alalla ja tuettava strategisen viestinnän työryhmien ja unionin edustustojen resurssien tarpeellista lisäämistä.	Kyllä – palkataan lisää ihmisiä ja hankitaan välineitä	Vuonna 2019 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja silmällä pitäen mutta myös pidemmällä aikavälillä	Korkea edustaja ja jäsenvaltiot
<b>Toimenpide 2:</b> Korkea edustaja tarkastelee uudelleen Länsi-Balkanin ja eteläisen alueen strategisen viestinnän työryhmien toimeksiantoja, jotta ne voisivat torjua disinformaatiota tehokkaasti näillä alueilla.	Kyllä – toimeksiantojen uudelleentarkastelu	Ei määräaikaa	Korkea edustaja
<b>Toimenpide 3:</b> Komissio ja korkea edustaja perustavat maaliskuuhun 2019 mennessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa nopean hälytysjärjestelmän, jolla puututaan disinformaatiokampanjoihin tiiviissä yhteistyössä nykyisten verkostojen, Euroopan parlamentin sekä Pohjois-Atlantin liiton ja G7-maiden nopean toiminnan mekanismin kanssa.	Kyllä – nopean hälytysjärjestelmän perustaminen	Maaliskuu 2019	Komissio ja korkea edustaja
<b>Toimenpide 4:</b> Tulevia EU-vaaleja silmällä pitäen komissio lisää yhteistyössä Euroopan parlamentin kanssa viestintäänsä unionin arvoista ja politiikoista. Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava merkittävästi omaa viestintäänsä unionin arvoista ja politiikoista.	Ei – ei ole selvää, mitä ”viestinnän lisääminen” tarkoittaa – lisää artikkeleita, lisää lehdistötiedotteita?	Vuoden 2019 EU-vaaleja silmällä pitäen	Komissio yhteistyössä Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden kanssa
<b>Toimenpide 5:</b> Komissio ja korkea edustaja vahvistavat yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa strategista viestintää unionin naapurimaissa.	Ei – ei ole selvää, miten strategista viestintää voidaan vahvistaa.	Ei määräaikaa	Komissio ja korkea edustaja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa
<b>Toimenpide 6:</b> Komissio varmistaa, että käytäntösääntöjen täytäntöönpanoa seurataan tiiviisti ja jatkuvasti. Komissio vaatii tarvittaessa ja erityisesti EU-vaaleja silmällä pitäen nopeaa ja vaikuttavaa sääntöjen noudattamista. Komissio suorittaa kattavan arvioinnin käytäntösääntöjen ensimmäisen 12 kuukauden soveltamisjakson päätyttyä. Jos käytäntösääntöjen täytäntöönpano ja vaikutukset eivät ole tyydyttäviä, komissio voi ehdottaa lisätoimia, jotka voivat olla myös sääntelytoimia.	Kyllä - komission on suoritettava seuranta ja kattava arviointi.	Tarvittaessa ja erityisesti vuoden 2019 EU-vaaleja silmällä pitäen. Komissio suorittaa kattavan arvioinnin käytäntösääntöjen ensimmäisen 12 kuukauden soveltamisjakson päätyttyä.	Komissio
<b>Toimenpide 7:</b> Komissio ja korkea edustaja järjestävät yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja vuoden 2019 EU-vaaleja silmällä pitäen mutta myös pidemmällä aikavälillä suurelle yleisölle kohdennettuja kampanjoita ja koulutusta tiedotusvälineille ja mielipidevaikuttajille unionissa ja sen naapurimaissa tietoisuuden lisäämiseksi disinformaation haittavaikutuksista. Samalla jatketaan riippumattomien tiedotusvälineiden työn ja laatujournalismin tukemista sekä disinformaatiota koskevaa tutkimusta, jotta tähän ilmiöön voidaan vastata kattavasti.	Osittain – komission on järjestettävä kampanjoita ja koulutusta, mutta ei ole selvää, mitä toimia sen olisi toteutettava tiedotusvälineiden ja tutkimuksen tukemiseksi.	Vuonna 2019 pidettäviä EU-vaaleja silmällä pitäen mutta myös pidemmällä aikavälillä	Komissio ja korkea edustaja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa
<b>Toimenpide 8:</b> Jäsenvaltioiden olisi yhteistyössä komission kanssa tuettava sellaisten monialaisten tiimien perustamista, jotka koostuvat riippumattomista faktantarkistajista ja tutkijoista, joilla on erityistietoa paikallisesta tietoympäristöstä. Tiimien tehtävänä olisi havaita ja paljastaa disinformaatiokampanjoita erilaissa sosiaalisissa verkostoissa ja digitaalisessa mediassa.	Ei – ei ole selvää, miten jäsenvaltioiden olisi tuettava faktantarkistaja- ja tutkijatiimien perustamista.	Ei määräaikaa	Komissio ja jäsenvaltiot
<b>Toimi 9:</b> Osana maaliskuussa 2019 järjestettävää medialukutaitoviikkoa komissio tukee yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa mediakasvatusta harjoittavien tahojen rajatylittävää yhteistyötä sekä käytännön välineiden käyttöönottoa kansalaisten medialukutaidon edistämiseksi. Jäsenvaltioiden olisi myös pantava nopeasti täytäntöön tarkistetun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin säännökset, joissa käsitellään medialukutaitoa.	Ei – ei ole selvää, kuinka komissio tukee mediakasvatusta harjoittavien tahojen rajatylittävää yhteistyötä yhden viikon aikana. Toimintasuunnitelmassa esitetty kannustaminen audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin täytäntöönpanemiseksi on vain sitä. Sillä ei ole oikeudellista toimivaltaa direktiivissä asetettuihin määräaikoihin (vuoden 2022 loppu).	Maaliskuu 2019	Komissio ja jäsenvaltiot
<b>Toimenpide 10:</b> Jäsenvaltioiden olisi vuoden 2019 EU-vaaleja silmällä pitäen varmistettava vaalipaketin ja erityisesti suosituksen vaikuttava seuranta. Komissio seuraa tiiviisti sitä, miten paketti pannaan täytäntöön, ja tarjoaa tarvittaessa asianmukaista tukea ja neuvontaa.	Ei – ei ole selvää, mitä vaalipaketin seuranta käsittää – arvioinnin, oikeudellisia muutoksia?	Vuoden 2019 EU-vaaleja silmällä pitäen	Komissio ja jäsenvaltiot

Kyllä
Ei
Osittain

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.



## Liite V – Disinformaatiota koskevat EU:n käytäntösäännöt

Disinformaatiota koskevat käytäntösäännöt ovat disinformaation torjuntaa koskevia sitoumuksia, joista verkkoalustojen edustajat, johtavat sosiaaliset verkostot, mainostajat ja mainosala ovat sopineet vapaaehtoisesti. Euroopan komissio edisti ja helpotti käytäntösääntöjen laatimista. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun alan suuret toimijat päättivät toimia yhdessä verkossa olevan disinformaation leviämisen estämiseksi.

Ensimmäisiä allekirjoittajia lokakuussa 2018 olivat Facebook, Google, Twitter ja Mozilla sekä useat mainostajat ja mainosalan elimet. Microsoft allekirjoitti käytäntösäännöt toukokuussa 2019 ja Tiktok kesäkuussa 2020. Tällä hetkellä allekirjoittajia on 16.

Käytäntösäännöt koostuvat viiteen pilariin järjestetyistä sitoumuksista:

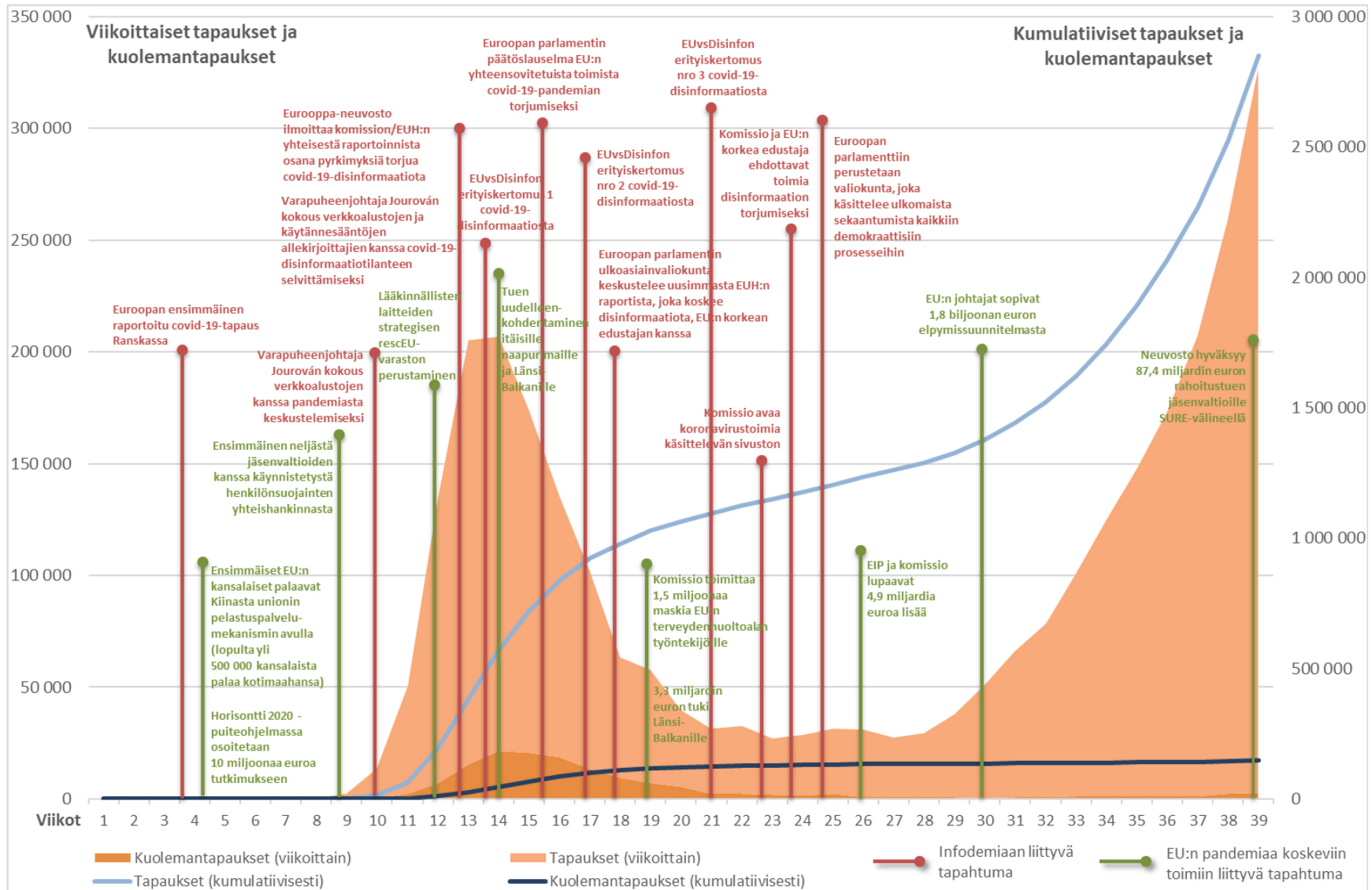
- mainossijoittelun valvonta
- poliittinen ja aihekohtainen mainonta
- palvelujen luotettavuus
- kuluttajien aseman vahvistaminen
- tutkimusyhteisön vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.

Ne sisältävät myös liitteen, jossa yksilöidään parhaat käytännöt, joita allekirjoittajat soveltavat pannakseen täytäntöön käytäntösääntöjen sitoumukset. Allekirjoittajat laativat yksilöllisiä etenemissuunnitelmia käytäntösääntöjen täytäntöön panemiseksi.

Koska käytäntösäännöt ovat vapaaehtoisia, sitoumusten noudattamatta jättämisestä ei ole seuraamuksia. Siksi on tärkeää seurata allekirjoittajien edistymistä sitoumusten täytäntöönpanossa. Euroopan komissio varmisti tammi–toukokuussa 2019, että Facebook, Google ja Twitter panivat nämä sitoumukset täytäntöön, erityisesti EU-vaalien koskemattomuuden osalta. Kyseiset kolme alustaa raportoivat kuukausittain toimista, joita ne olivat toteuttaneet mainossijoittelun valvonnan, poliittisen ja aihekohtaisen mainonnan avoimuuden sekä valetilien ja haitallisen bottien käytön suhteen. Komissio kehotti myös pyytämään käytäntösäännöissä allekirjoittajilta viittä raporttikokonaisuutta toimista, joita ne olivat toteuttaneet disinformaation torjumiseksi covid-19-pandemian aikana.

Nämä raportit ovat saatavilla komission verkkosivustolla yhdessä komission arvioiden kanssa.

## Liite VI – EU:n tärkeimmät covid-19-pandemian ja ”infodemian” torjuntaan liittyvät toimet aikajärjestyksessä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Lyhenteet

**ERGA:** Audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä (*European Regulators Group for Audio-visual Media Services*)

**EU:n toimintasuunnitelma:** EU:n disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma

**EUH:** Euroopan ulkosuhdehallinto

**EUvsDisinfo:** Euroopan ulkosuhdehallinnon itäisen strategisen viestinnän työryhmän lippulaivahanke. Se perustettiin vuonna 2015, jotta voitaisiin ennustaa ja käsitellä paremmin käynnissä olevia, EU:hun, sen jäsenvaltioihin ja yhteiseen naapurustoon vaikuttavia Venäjän federaation disinformaatiokampanjoita sekä vastata niihin.

**SOMA:** Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis

**StratCom:** Strateginen viestintä

# Sanasto

**Algoritmit:** Prosessi tai säännöt, joita tietokone soveltaa laskennassa tai muissa ongelmanratkaisuoperaatioissa.

**Botti:** Automaattinen ohjelmistosovellus, joka on ohjelmoitu suorittamaan tiettyjä tehtäviä.

**Disinformaatio:** Väärän tai harhaanjohtavan tiedon välittäminen erehdyttämistarkoituksessa.

**Infodemia:** Liiallinen määrä tietoa, josta osa on oikeaa ja osa ei ja jota voidaan käyttää tosiasioiden hämärtämiseen tai vääristämiseen.

**Medialukutaito:** Taito käyttää ja ymmärtää mediaa ja viestintää ja olla vuorovaikutuksessa niiden kanssa.

**Misinformaatio:** Väärän tai harhaanjohtavan tiedon välittäminen hyvässä uskossa tai erehdyttämistarkoituksessa.

**Strateginen viestintä:** Organisaation koordinoitu ja johdonmukainen viestintä erityisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

**Verkkotrolli:** Henkilö, joka julkaisee loukkauksia verkkoyhteisösivustoilla, usein häpäisevällä tai muuten loukkaavalla kielellä.

**Wiki:** Yhteistyöhön perustuva verkkosivusto, jossa kuka tahansa käyttäjä voi lisätä ja muokata sisältöä.

**EUROOPAN KOMISSIION JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET  
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN:  
”DISINFORMAATION VAIKUTUS EUROOPAN UNIONIIN: ONGELMAAN ON  
TARTUTTU, MUTTA SITÄ EI OLE VIELÄ TALTUTETTU”**

**TIIVISTELMÄ**

I. Euroopan unioni on todennut, että disinformaatio ja ulkomainen sekaantuminen muodostavat suuren haasteen demokratialle ja yhteiskunnalle sekä EU:n tasolla että maailmanlaajuisesti. Se on vuodesta 2015 lähtien lisännyt toimia näiden ilmiöiden torjumiseksi. Sitä varten on myös laadittu useita politiikka-asiakirjoja, kuten vuonna 2018 annettu disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma, jäljempänä ’vuoden 2018 toimintasuunnitelma’. EU jatkaa näiden jatkuvasti muuttuvien uhkien arviointia ja pyrkii tukemaan kumppanimaita eri puolilla maailmaa niiden käsittelemisessä.

EU pyrkii mukauttamaan lähestymistapaansa näihin ilmiöihin varmistaakseen johdonmukaisen, kattavan ja tehokkaan kehyksen disinformaation ja ulkomaisen sekaantumisen torjumiselle, kunnioittaen kaikilta osin perusoikeuksia ja -vapauksia.

III. Vuoden 2018 toimintasuunnitelma on yhdessä muiden politiikka-asiakirjojen kanssa edelleen yksi disinformaation torjunnan keskeisistä toimintapoliittisista pilareista EU:ssa. Toimintasuunnitelma oli hyväksymishetkellään ja on yhä edelleen ainutlaatuinen, sillä siinä tarkastellaan disinformaatiota eri näkökulmista ja määritellään keskeiset toiminta-alat. Siinä esitetään välittömiä lyhyen aikavälin toimia disinformaatiokampanjojen torjumiseksi sekä pitkän aikavälin investointeja, joilla lujitetaan yhteiskuntien selviytymiskykyä.

Toimintasuunnitelma on kattava asiakirja, jossa keskitytään yksinomaan disinformaatioon. Näin ollen se osoittaa, kuinka tärkeänä EU pitää tätä haastetta. Toimintasuunnitelmassa myös painotetaan sitä, että EU aikoo tehdä yhteistyötä kaikkien sidosryhmien, myös kansalaisyhteiskunnan ja toimialan edustajien, kanssa koko yhteiskunnan kattavan lähestymistavan luomiseksi. Lisäksi toimintasuunnitelmassa korostetaan kansainvälisen yhteistyön merkitystä, sillä se muodostaa perustan tiiviimmälle yhteistoiminnalle keskeisten kumppaneiden, kuten Naton ja G7-ryhmän, kanssa.

IV. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ovat laatineet vuoden 2018 toimintasuunnitelman ja sen täytäntöönpanemiseksi toteutettujen toimien pohjalta useita politiikka-asiakirjoja, kuten covid-19-disinformaation torjunnasta vuonna 2020 annetun yhteisen tiedonannon (JOIN(2020) 8 final) sekä Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman. Nämä asiakirjat perustuvat vuoden 2018 toimintasuunnitelman saavutuksiin, ja niissä toistetaan monia toimintasuunnitelman keskeisiä asiakohtia. Vaikka asiakirjoilla ei virallisesti päivitetä vuoden 2018 toimintasuunnitelmaa, ne katsotaan toimintasuunnitelman jatkotoimiksi. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa esitetään toimenpiteitä, joilla edistetään vapaita ja oikeudenmukaisia vaaleja, lujitetaan tiedotusvälineiden vapautta ja torjutaan disinformaatiota. Samalla demokratiatoimintasuunnitelmassa otetaan huomioon vuoden 2018 toimintasuunnitelma sekä covid-19-disinformaation torjunnasta vuonna 2020 annettu yhteinen tiedonanto. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa toistetaan useita vuoden 2018 toimintasuunnitelmaan sisältyviä kehotuksia, kuten kehoitus yhteistyöhön kansainvälisten kumppaneiden kanssa sekä tarve kehittää edelleen analyysivalmiuksia EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Siinä otetaan myös huomioon vuoden 2018 toimintasuunnitelman pohjalta tapahtunut edistys, ja näin ollen sitä olisi pidettävä vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa esitetyn toimintapoliittisen kehyksen jatkeena. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma ja covid-19-disinformaation torjunnasta vuonna 2020 annettu yhteinen tiedonanto hyväksyttiin tarkastuksen päätyttyä, ja näin ollen ne jäivät sen soveltamisalan ulkopuolelle.

V. EUH katsoo, että vaikka neuvosto ei ole antanut yhtä kattavaa toimeksiantoa, tämä ei ole estänyt strategisen viestinnän osaston ja sen työryhmien kehittämistä tai toimintaa, mukaan lukien mukautuminen uusiin ja kehittymässä oleviin ongelmiin. Mahdollinen uusi ja lujitettu toimeksianto edellyttäisi samantasoista poliittista tukea, joka sisältyi Eurooppa-neuvoston vuonna 2015 alun perin antamaan toimeksiantoon.

VI. EUH korostaa EUvsDisinfo-hankkeen ainutlaatuisuutta. Hanke perustettiin suoraan Eurooppa-neuvoston vuonna 2015 antaman toimeksiannon pohjalta. EUvsDisinfo-hanke on erittäin hyödyllinen EUH:lle ja EU:n toimielimille, sillä sen avulla voidaan lisätä tietoisuutta disinformaatiokampanjoiden aiheuttamasta jatkuvasti muuttuvasta uhasta. Koska disinformaatio ja siihen liittyvät uhat muuttuvat jatkuvasti, on luonnollista, että niihin sovellettavaa lähestymistapaa tarkistetaan säännöllisesti.

EUH katsoo, että nopean hälytysjärjestelmän perustaminen oli tärkeä osa sen kehittämää disinformaation torjuntastrategiaa. Itse asiassa nopea hälytysjärjestelmä on ainoa EU:n toimielinten tasolla toimiva foorumi, jonka kautta toimielimiä ja jäsenvaltioita edustavat disinformaation asiantuntijat tekevät yhteistyötä disinformaatioon liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. EUH on tyytyväinen monien jäsenvaltioiden aktiiviseen osallistumiseen ja kehottaa muita jäsenvaltioita tehostamaan toimintaansa.

VII. Syyskuussa 2020 julkaistujen disinformaatiota koskevien käytäntesääntöjen, jäljempänä 'käytäntesäännöt', arvioinnissa todettiin, että niitä olisi parannettava edelleen useilla aloilla. Arvioinnin tulokset tukivat kahta vuoden 2020 lopulla hyväksyttyä komission toimintapoliittista aloitetta – Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaa ja digitaalisia palveluja koskevaa säädöstä. Niiden tarkoituksena on muun muassa lujittaa disinformaation torjuntaa ottamalla käyttöön avoimuutta ja vastuuvellollisuutta koskeva yhteissääntelykehys ja korjata näin havaitut puutteet.

VIII. Ruohonjuuritason medialukutaitohankkeita on tuettu ja seurattu "Medialukutaito kaikille"-pilotihankkeen ja -valmistelutoimen avulla. Niiden ensimmäisessä vaiheessa todettiin, että toiminta on hajanaista, mutta vastaa kuitenkin jäsenvaltioiden tarpeita. Komissio on sen jälkeen kehittänyt edelleen medialukutaitoa koskevaa työohjelmaansa Luova Eurooppa -ohjelman puitteissa laajentaakseen tämän alan toimia ja jakaakseen tuloksia jäsenvaltioiden välillä kulttuuri- ja kielirajojen yli. Kohdennetut pienimuotoiset aloitteet ja yhdenmukaisempi yleiseurooppalainen lähestymistapa ovat välttämättömiä ja voivat täydentää toisiaan. Komissio ei kuitenkaan ole sitä mieltä, että tietynasteinen hajanaisuus, joka kuvastaa jäsenvaltioiden erilaisia lähestymistapoja, olisi riski sinänsä. Se kuitenkin tunnustaa koordinaation tarpeen ja aikoo puuttua tähän asiaan.

Eurooppalainen digitaalisen median seurantafoorumi (EDMO) käynnistettiin vasta kesäkuussa 2020, ja sen toiminta on kehittynyt nopeasti nykyiseen edistyneeseen vaiheeseen.

IX. Ensimmäinen luetelmakohta – Komissio ja EUH hyväksyvät suosituksen 1 kohdat a ja d ja osittain kohdat b ja c.

Toinen luetelmakohta – EUH hyväksyy suosituksen 2 kohdat a, b, c ja d.

Kolmas luetelmakohta – EUH hyväksyy suosituksen 3 kohdat a, b ja c.

Neljäs luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen 4 kohdat a ja b ja osittain suosituksen 4 kohdan c.

Viides luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen 5 kohdat a, b ja c.

Kuudes luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen 6 kohdat a, b ja c.

## **JOHDANTO**

01. Komissio ja EUH toteavat, että disinformaation ja tiedon manipuloinnin aiheuttamat haasteet muuttuvat ja kehittyvät edelleen nopeasti. Sen vuoksi määritelmiä ja tarkkoja kuvauksia tarkistetaan parhaillaan, myös viimeaikaisissa politiikka-asiakirjoissa, kuten covid-19-disinformaation torjunnasta

vuonna 2020 annetussa yhteisessä toimintasuunnitelmassa ja Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa.

## **HUOMAUTUKSET**

22. Komissio hyväksyi myös toimenpidepaketin vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien tukemiseksi ennen vuoden 2019 vaaleja. Siinä se antoi jäsenvaltioille ja kansallisille ja Euroopan tason poliittisille puolueille suosituksia, joihin sisältyi toimenpiteitä disinformaation torjumiseksi<sup>1</sup>. Osana näiden suositusten täytäntöönpanoa komissio järjesti kolme vasta perustetun Euroopan unionin vaaliyhteistyöverkoston kokousta, joissa vaihdettiin hyviä käytäntöjä ja tietoa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken.

25. Vaikka virallista kehystä ei perustettu, komissio järjesti säännöllisiä koordinaationkokouksia yksiköiden tasolla ja poliittisella tasolla varmistaakseen tiedon jakamisen vuoden 2018 toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta.

28. Disinformaation torjunnasta vastaava verkosto on auttanut parantamaan yksiköiden valmiuksia torjua disinformaatiota sekä tarjonnut työkaluja, osaamista ja tukea kaikille verkostoon kuuluville pääosastoille ja EU:n edustustoille. Se on koonnut yhteen aiemmin hajanaisia toimia, kannustanut osapuolia yhteistyöhön ja tarjonnut hakemiston, joka sisältää yleisiä myyttejä ja tosiseikkoja niiden kumoamiseksi. Se on tukenut faktantarkistuskulttuuria ja reagoinut myytteihin ja disinformaatioon ja tällä tavoin tarjonnut yhdenmukaisemman lähestymistavan EU:n pyrkimyksiin torjua disinformaatiota. Lisäksi useilla tiedotustoimilla on nostettu EU:n disinformaation torjumiseksi toteuttamien politiikkatoimien profiilia.

29. Viestinnän pääosasto huomauttaa, että sen vuoden 2020 hallintosuunnitelmaan sisältyy kolme mitattavissa olevaa indikaattoria, jotka liittyvät disinformaatioon: disinformaation torjuntaa koskevien tiedotustoimien vaikuttavuus sekä disinformaation torjuntaa koskevien verkkosivujen kävijämäärä (disinformaation torjunnasta vastaavan sisäisen verkoston kokousten määrän lisäksi).

30. Kyseisiä verkkosivuja nykyaikaistetaan parhaillaan. Tarkoitus on käynnistää sivujen uudet versiot vuoden 2021 loppuun mennessä ja samalla mitata niiden toimivuutta.

31. Viestinnän pääosaston ulkoisessa viestinnässä keskityttiin covid-19-pandemiaa ja -rokotteita koskeviin virheellisiin tietoihin ja disinformaatioon erityisten verkkosivujen kautta. Suunniteltu keskitetty verkkopohjainen disinformaatiokeskus päätettiin muuttaa sisäiseksi välineeksi, jolla parannetaan olemassa olevaa wikisivustoa.

40. Vuoden 2018 toimintasuunnitelma ei ole rahoitusohjelma. Näin ollen sen täytäntöönpanoon osoitetut varat riippuvat muissa yhteyksissä tehdyistä päätöksistä (esim. Horisontti 2020 -puiteohjelman kaltaisten rahoitusohjelmien työohjelmat). Kokonaisuutena ei voida korvamerkitä etukäteen.

41. Vuoden 2018 toimintasuunnitelma on edelleen yksi keskeisistä ohjeasiakirjoista, joiden mukaisesti EU torjuu disinformaatiota, eikä se ole hyväksymisensä jälkeen menettänyt merkitystään. Uhka on kuitenkin muuttunut ja niin on myös EU:n lähestymistapa disinformaation torjuntaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa yksilöidyt neljä pilaria olisivat menettäneet merkityksensä. Päinvastoin – EU on vuoden 2018 toimintasuunnitelman ja sen täytäntöönpanemiseksi toteutettujen toimien pohjalta antanut politiikka-asiakirjoja, kuten vuonna 2020 yhteisen tiedonannon covid-19-disinformaation torjunnasta sekä Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman. Nämä asiakirjat perustuvat vuoden 2018 toimintasuunnitelman saavutuksiin, ja niissä toistetaan monia toimintasuunnitelman keskeisiä asiakohtia. Vaikka

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf);  
vaaleja koskeva raportti: [https://ec.europa.eu/info/files/com\\_2020\\_252\\_en.pdf\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/com_2020_252_en.pdf_en)

asiakirjoilla ei virallisesti päivitetä vuoden 2018 toimintasuunnitelmaa, ne katsotaan toimintasuunnitelman jatkotoimiksi. Erityisesti tämä koskee tiedonannon perustelua, joka on lujittaa yhteiskuntien selviytymiskykyä pitkällä aikavälillä ja suojella demokratioita lisäämällä ymmärrystä uhkasta ja määrittelemällä se paremmin sekä toteuttamalla toimia, joilla lujitetaan disinformaation seuranta-, analyysi- ja havaitsemisvalmiuksia.

42. Komissio huomauttaa, että Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa, digitaalisia palveluja koskevassa säädöksessä ja media- ja audiovisuaalialan toimintasuunnitelmassa ehdotetaan tosiasiallisesti useiden vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimien toteuttamista ja siinä esiin tuotujen asiakohtien jatkotoimia. Nämä aloitteet täydentävät toisiaan ja niitä on tarkoitus koordinoita kattavasti, jotta voidaan lieventää riskiä tehottomuudesta tässä tarkastuksessa havaittujen vuoden 2018 toimintasuunnitelman puutteiden korjaamisessa.

48. EUH katsoo, että strategisen viestinnän osasto ja sen työryhmät noudattavat seurantatoimissaan riskilähtöistä lähestymistapaa ja keskittyvät suurimpiin toimijoihin ja yleisimpiin kysymyksiin. Lisäksi EUH ottaa huomioon nopeasti muuttuvat uhat ja pyrkii tarkistamaan ja mukauttamaan säännöllisesti prosessejaan ja koko ryhmän työtä vastaavasti. Se huomauttaa myös, että uhkien takana olevat toimijat voivat olla joko valtiollisia tai valtiosta riippumattomia. EUH pyrkii jatkuvasti mukauttamaan ryhmän työtä ja keskittymään muuttuviin uhiin.

49. Vaikka EUH katsoo, että Eurooppa-neuvoston ja neuvoston muiden kokoonpanojen antamat nykyiset toimeksiannot ovat tähän asti tarjonneet hyvän perustan strategisen viestinnän osaston ja sen työryhmien käynnissä oleville toimille, päivitetty ja lujitettu toimeksianto, jossa otettaisiin huomioon muuttuva uhkaympäristö, voisi olla hyödyllinen. Mahdollinen uusi ja lujitettu toimeksianto olisi annettava Eurooppa-neuvoston tasolla vuoden 2015 toimeksiantoa vastaavasti.

51. EUH huomauttaa, että strategisen viestinnän osastolle on vuoden 2021 talousarviossa osoitettu eri budjettikohdissa selkeät määrärahat, jotka ovat lähes kaksinkertaistaneet sen toimintatalousarvion.

54. EUH huomauttaa, että strategisen viestinnän osasto sai vuosien 2019, 2020 ja 2021 virkojen/toimien jaossa yhteensä 52 uutta virkaa/toimea, joista 27 oli paikallisia toimihenkilöitä edustustoissa. Tämä auttaa EUH:ta saavuttamaan toimintasuunnitelmassa asetetun tavoitteen.

55. EUH:n yhteinen vastaus kohtiin 55 ja 56.

EUH haluaa korostaa, että on ratkaisevan tärkeää rekrytoida asiantuntijoita ja erityisosaamista disinformaatioon liittyvää toimintaa varten. Rajallisista toimikausista huolimatta sopimussuhteisilla toimihenkilöillä ja kansallisilla asiantuntijoilla on tärkeä rooli nykyisissä operaatioissa esimerkiksi tietojen analysoinnin alalla. Lisäksi heillä on alueellista osaamista ja kielitaitoa.

58. Data-analyyssiryhmän toimintaa kehitetään edelleen. Sen on tarkoitus palvella koko osastoa ja kaikkia sen toimintalohkoja sekä mukautua kaikkiin mahdollisiin muutoksiin disinformaation alalla. Data-analyyssiryhmän lähestymistavan tarkoituksena on täydentää koko osastolle annettavaa tukea, minkä lisäksi sillä edistetään yhteistyötä kansainvälisten kumppaneiden, kuten G7-maiden ja Naton, kanssa. Data-analyyssiryhmän työhön kuuluu lisäksi osaston tietotyön metodologisen ja käsitteellisen kehityksen jatkuva kehittäminen.

60. EUH pyrkii edelleen parantamaan toimintansa kaikkien näkökohtien arviointia. Disinformaation torjuntatoimien vaikutuksen osalta ei ole olemassa vakiintuneita menetelmiä, joilla voitaisiin mitata disinformaation tai sen torjumiseksi toteutettujen toimien vaikuttavuutta. Tämä kuvastaa haasteita, jotka kaikkien disinformaation ja ulkomaisen sekaantumisen torjuntaan osallistuvien toimijoiden on ratkaistava.

64. EUH katsoo, että EUvsDisinfo on vakiintunut brändi, joka liittyy selkeästi EUH:n rooliin ja toimintaan. Keskittyminen Venäjän disinformaatioon johtuu Eurooppa-neuvoston vuonna 2015 antamasta erityisestä toimeksianosta. EUH mukauttaa ja laajentaa näiden välineiden soveltamisalaa ja lähestymistapaa jatkuvasti.



67. EUH katsoo, että nopean hälytysjärjestelmän perustaminen oli merkittävä edistysaskel, jolla parannettiin EU:n valmiuksia puuttua disinformaatioon ja tietojen manipulointiin.

69. EUH katsoo, että nopea hälytysjärjestelmä on parantanut huomattavasti jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välistä koordinaatiota helpottamalla tiedonvaihtoa, lisäämällä tilannetietoisuutta ja edistämällä viestintätoimia koskevaa käytännön yhteistyötä.

70. EUH katsoo, että nopea hälytysjärjestelmä on luotu helpottamaan EU:n jäsenvaltioiden ja toimielinten toimintaa. Se on osoittautunut tässä yhteydessä erittäin hyödylliseksi. Toimintaperiaatteista ja työnkulusta on sovittu yhdessä, ja yhteispisteiden kanssa järjestettävillä säännöllisillä kokouksilla ja nopean hälytysjärjestelmän jäsenten ja EUH:n kahdenvälisillä vaihdoilla on varmistettu yhteisymmärrys nopean hälytysjärjestelmän perusteista. Jäseniltä myös pyydetään säännöllisesti näkemyksiä siitä, miten nopeaa hälytysjärjestelmää voitaisiin edelleen kehittää ja parantaa.

74. EUH:n yhteinen vastaus kohtiin 74 ja 75.

EUH on samaa mieltä siitä, että nopeaan hälytysjärjestelmään osallistumista voitaisiin lisätä erityisesti niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat olleet aiemmin vähemmän aktiivisia, ja että järjestelmä sisältää paljon käyttämätöntä potentiaalia. Osallistumisen tason vaihtelut selittyvät erityisten tapahtumien, kuten vaalien, merkityksellä.

76. EUH korostaa sitä, että nopean hälytysjärjestelmän ja sosiaalisen median alustojen välistä yhteistyötä ei ollut tarkoitus virallistaa. Käytännösäännöistä huolimatta nopean hälytysjärjestelmän ja alustojen välistä epävirallista yhteistyötä on kehitetty tarpeen mukaan.

84. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa on käytännösääntöjen arvioinnin pohjalta otettu käyttöön prosessi käytännösääntöjen tarkistamiseksi ja lujittamiseksi. Komissio aikoo antaa ohjeistusta ja kutsua allekirjoittajat koolle käytännösääntöjen vahvistamiseksi ohjeistuksen mukaisesti. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa myös ilmoitetaan, että käytännösääntöjen seuranta varten on tarkoitus ottaa käyttöön vankka ja pysyvä kehys. Lisäksi digitaalisia palveluja koskevassa säädöksessä ehdotetaan verkkoalustojen lakisääteistä valvontaa, vastuuvollisuutta ja avoimuutta koskevaa horisontaalisesta kehystä. Sen jälkeen kun digitaalisia palveluja koskeva säädös on hyväksytty, sillä perustetaan yhteissääntelyllinen backstop-mekanismi toimenpiteille, jotka on tarkoitus sisällyttää muutettuihin ja vahvistettuihin disinformaatiota koskeviin käytännösääntöihin. Näin ollen seuranta ja vastuuvollisuutta voidaan parantaa, jos ja kun digitaalisia palveluja koskeva säädösehdotus hyväksytään.

86. Mitä tulee siihen, että käytettävissä ei ole keskeisiä suorituskykyindikaattoreita kaikkia allekirjoittajia varten, komissio toteaa, että on vaikeaa määrittää keskeiset suorituskykyindikaattorit, joiden avulla voitaisiin seurata käytännösääntöjen kaikkien allekirjoittajien toimintaa, sillä allekirjoittajat, niiden toimet ja sitoutumisaste ovat keskenään hyvin erilaisia. Esimerkiksi sosiaalisen median alustojen tarjoamat palvelut poikkeavat huomattavasti hakukoneiden tarjoamista palveluista.

88. Covid-19-disinformaation torjunnasta vuonna 2020 annetussa yhteisessä tiedonannossa lueteltiin ne seikat, joista alustojen oli raportoitava kuukausittaisissa raporteissaan. Komissio pyysi alustoja toteuttamaan toimia raportoinnin yhdenmukaistamiseksi ja ehdotti yksityiskohtaista luetteloa näiden seikkojen kannalta merkityksellisistä, allekirjoittajien ilmoittamista tietopisteistä.

94. Vuoden 2019 Euroopan medialukutaitoviikko oli kattava ja koordinoitu aloite, johon sisältyi tapahtumia EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla ja jonka aikana esiteltiin hankkeita ja tarjottiin tilaisuus sääntelyä koskevaan ja tulevaisuuteen suuntautuvaan toimintatapojen vaihtoon. Medialukutaitoyhteisö arvosti aloitetta suuresti.

96. Medialukutaitoa koskevia pilottihankkeita ja valmistelutoimia tuetaan Luova Eurooppa -ohjelmasta noin 14 miljoonalla eurolla, ja rahoitus on tarkoitus moninkertaistaa. Lisäksi

medialukutaitoaloitteita tuetaan aktiivisesti myös muista ohjelmista, kuten Erasmus+ -ohjelmasta ja Euroopan solidaarisuusjoukkoja koskevasta ohjelmasta. Tukea jatketaan kaudella 2021–2027.

99. Komissio huomauttaa, että hankkeet eivät välttämättä tuota 'konkreettisia tuloksia', mutta ne voivat kuitenkin olla erittäin onnistuneita. Hankkeilla pyritään tavoittamaan uusia alueita, käynnistämään uusia tutkimusväyliä ja luomaan koeluonteisia ratkaisuja ja uusia yhteisöjä. Hankkeet ovat luonteeltaan ja rakenteeltaan kokeellisia.

100. Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeet valitaan objektiivisen ulkopuolisen arvioinnin perusteella etukäteen määritettyjen kriteerien mukaisesti, ja niitä valvotaan puolueettomien arvioijien suorittamilla säännöllisillä arvioinneilla. Arvioinneista vastaavat erikseen valitut ja erittäin pätevät asiantuntijat, joiden näkemykseen rahalle saatavasta parhaasta vastineesta komissio luottaa. Komissio toteaa, että käytettävissä olevalla rajallisella rahoituksella on keskeinen merkitys kattavuuden kannalta.

### **Laatikko 5 – Esimerkkejä EU:n rahoittamista hankkeista, joihin sisältyvien toimien kattavuus ja laajuus on rajallinen**

”Medialukutaito kaikille” -ehdotuspyynnön keskeisiin tavoitteisiin kuului medialukutaitoon liittyviä haasteita koskevan disinformaation torjunnan ohella saavuttaa eurooppalaisten yhteiskuntien vaikeasti saavutettavia osa-alueita ja erityisesti sosiaalisesti heikossa asemassa olevia ryhmiä, vähemmistöjä ja yhteiskunnan laitamilla eläviä, joille medialukutaito on erityisen tärkeää. ”Medialukutaito kaikille” -ehdotuspyynnön puitteissa rahoitetut hankkeet tarjoavat arvokasta tietoa siitä, miten näiden ryhmien kanssa voidaan tehdä hedelmällistä yhteistyötä.

Hankkeen 14 aikajänne oli rajallinen, ja verkkosivusto on sittemmin poistettu. Hankkeessa 16 käytettiin vakiintuneita medialukutaitotekniikoita, kuten videopelien, podcastien ja videoiden laatimista, ja yleisenä teemana oli voimaannuttaminen kehittämällä kriittisiä arviointitaitoja ja luomalla mediasisältöä. Lisäksi hanke kattoi erityisesti maahanmuuttajataustaisille lapsille suunnatut medialukutaitotoimet.

101. Komissio toteaa, että medialukutaitohankkeiden vaikutuksia on vaikea mitata. Maaliskuun 26.päivänä 2021 käynnistettiin työryhmä, jonka on tarkoitus yhdessä audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän ja medialukutaitoa käsittelevän asiantuntijaryhmän kanssa tarkastella mahdollisuuksia yksilöidä hyödyllisiä keskeisiä suorituskykyindikaattoreita. Työn alustavat tulokset on tarkoitus esittää vuoden 2021 loppuun mennessä.

”Medialukutaito kaikille” -ehdotuspyynnön (2016–2020) täytäntöönpanon kattava arviointi ei kuitenkaan ole mahdollista ennen kuin kaikki hankkeet on saatu päätökseen keväällä 2022. Hankkeiden onnistumista ja vaikutuksia arvioidaan kuitenkin järjestelmällisesti yksittäisten hankkeiden loppukokouksissa, kaikkien käynnissä olevien hankkeiden vuotuisissa koordinoitavissa kokouksissa sekä jäsenvaltioille medialukutaitoa käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksissa järjestettävien esittelyjen kautta. Tämä on osa hankkeiden vaikutusten todentamisprosessia.

103. Komissio myöntää, että SOMA-hanke (Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis) ei onnistunut houkuttelemaan kovin montaa kansainvälisen faktantarkistusverkoston (IFCN) tunnustamaa faktantarkistajaa. Komissio haluaa kuitenkin huomauttaa, että ilmoitettujen jäsenten määrä on nyt 55 ja että SOMA-verkoston jäsenet ovat tähän mennessä tehneet 25 tutkimusta, jotka koskevat disinformaatiokampanjoita eri puolilla Eurooppaa.

105. Komissio myöntää, että SOMA ja EDMO ovat osittain päällekkäisiä. Hankkeiden päällekkäisyys ja saman teknologisen ratkaisun käyttäminen näissä kahdessa hankkeessa takaavat faktantarkistajille sujuvan siirtymisen SOMAsta EDMOon. Lisäksi SOMA-hankkeesta saadut kokemukset on tarkoitus siirtää ennen sen päättämistä EDMOLle. Komissio toteaa, että vaikka EDMOn tarjoama tekninen

alusta perustuu samaan teknologiaan, se tarjoaa SOMAan verrattuna laajempia toimintoja paljon laajemmalle faktantarkistajien ja tutkimusorganisaatioiden verkostolle. Komissio aikoo seurata hankkeita huolellisesti päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi.

107. Komissio toteaa, että medialukutaitoyhteisön on tarkoitus osallistua EDMOon tiiviimmin kansallisten keskustusten kautta, jotka aloittavat toimintansa kesällä 2021. Ne hoitavat erityisiä medialukutaitoon liittyviä tehtäviä.

## **PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**

109. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaan sisältyy disinformaation ja ulkomaisen sekaantumisen torjuntaa koskeva jakso. Komissio ja EUH katsovat, että tämä vastaa vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa ehdotettua toimintapoliittisen kehyksen laajentamista. Demokratiatoimintasuunnitelmassa toistetaan useita vuoden 2018 toimintasuunnitelmaan sisältyviä kehoituksia, jotka koskevat muun muassa vahvaa kansainvälistä yhteistyötä, ja mainitaan esimerkiksi nopea hälytysjärjestelmä, joka esitettiin ensimmäistä kertaa vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa. Lisäksi siihen sisältyy kehoitus asettaa verkkoalustoille enemmän velvoitteita ja vastuuvollisuutta ja esitetään seuraavat vaiheet, mukaan lukien digitaalisia palveluja koskevalla säädöksellä perustettava yhteissäätelykehys, joka on vuoden 2018 toimintasuunnitelmaan sisältyvän pilarin 3 jatkotoimi. Siinä tunnustetaan disinformaation seurannassa ja analysoinnissa tapahtunut edistys ja kehoitetaan laatimaan yksityiskohtaisempi kehys ja menetelmä vuoden 2018 toimintasuunnitelman jälkeen saavutettujen tulosten pohjalta. Komission ja EUH:n mukaan Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman tekstille on näin ollen ominaista, että siinä otetaan vuoden 2018 toimintasuunnitelma kaikilta osin huomioon, ja demokratiatoimintasuunnitelma muodostaa vuoden 2018 toimintasuunnitelman luonnollisen jatkotoimen.

110. Kaikkien yksiköiden välisestä koordinoinnista vuoden 2018 toimintasuunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä huolehti turvallisuusunionin työryhmän sihteeristö, ja edistymisestä raportoitii säännöllisesti turvallisuusunionin edistymistä koskevissa raporteissa. Pandemian yhteydessä disinformaatioon liittyvien poliitikkojen koordinoinnista vastasi pääsihteeristö erityisessä yksiköiden välisessä ryhmässä, joka myös auttoi laatimaan covid-19-disinformaation torjunnasta vuonna 2020 annetun yhteisen tiedonannon ja sen jatkotoimet. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman yhteydessä on luotu pääsihteeristön johdolla uusi yksiköiden välinen ryhmä koordinoimaan yksiköiden työtä muun muassa disinformaation alalla. Lisäksi Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa esitetään selkeän protokollan käyttöönottoa, jotta voidaan yhdistää nopeasti tietoja ja resursseja erityistilanteissa.

### **Suositus 1 – Parannetaan EU:n disinformaation torjuntaa koskevien toimien koordinoitua ja tilivelvollisuutta**

Komissio ja EUH hyväksyvät suosituksen 1 kohdan a.

Kuten Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa ilmoitettiin, EU:n toimielimet aikovat varmistaa disinformaatiota koskevan sisäisen koordinoitinsa tehostamisen ottamalla käyttöön selkeän protokollan, joka yhdistää nopeasti tietoja ja resursseja erityistilanteissa.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät osittain suosituksen 1 kohdan b.

Komissio ja EUH ovat Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen seuranneet disinformaation torjuntatoimien täytäntöönpanoa toimintasuunnitelman yhteydessä. Kuten todettiin, Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma perustuu vuoden 2018 toimintasuunnitelmaan ja sillä kehitetään edelleen useita toimintasuunnitelman näkökohtia. Komissio ja EUH haluavat myös korostaa sitä, että eräiden toimien poliittisen luonteen vuoksi on vaikea määrittää yhteisiä suorituskykyindikaattoreita. Asiaankuuluvissa lainsäädäntöehdotuksissa on tarkoitus säätää erillisistä arviointikehyksistä.

Komissio ja EUH hyväksyvät osittain suosituksen 1 kohdan c.

Komissio ja EUH aikovat tarkastella Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman täytäntöönpanoa, mukaan lukien noudatettavia raportointijärjestelyjä, vuonna 2023 eli vuotta ennen Euroopan parlamentin seuraavia vaaleja.

Komissio ja EUH hyväksyvät suosituksen 1 kohdan d.

### **Suositus 2 – Parannetaan strategisen viestinnän osaston ja sen työryhmien operatiivisia järjestelyjä**

EUH hyväksyy suosituksen 2 kohdan a ja jatkaa tietojen ja katsausten toimittamista neuvoston eri kokoonpanoille ottaen huomioon niiden näkemykset toimintapoliittisten tavoitteiden ja toimintamallien tarkistamisessa.

EUH hyväksyy suosituksen 2 kohdan b ja huomauttaa, että vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa esitetyt rekryointitavoitteet saavutetaan todennäköisesti vuonna 2021.

EUH hyväksyy suosituksen 2 kohdan c.

EUDH hyväksyy suosituksen 2 kohdan d.

114. EUH korostaa EUvsDisinfo-hankkeen ainutlaatuisuutta. Hanke perustettiin suoraan Eurooppa-neuvoston vuonna 2015 antaman toimeksiannon pohjalta. EUvsDisinfo-hanke on erittäin hyödyllinen EUH:lle ja EU:n toimielimille, sillä sen avulla voidaan lisätä tietoisuutta disinformaatiokampanjoiden aiheuttamasta jatkuvasti muuttuvasta uhasta. Koska disinformaatio ja siihen liittyvät uhat muuttuvat jatkuvasti, on luonnollista tarkistaa niihin sovellettavaa lähestymistapaa säännöllisesti.

### **Suositus 3 – Lisätään jäsenvaltioiden ja verkkoalustojen osallistumista nopeaan hälytysjärjestelmään**

EUH hyväksyy suosituksen 3 kohdan a ja haluaa korostaa sitä, että monet operatiiviset näkökohdat kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.

EUH hyväksyy suosituksen 3 kohdan b ja korostaa sitä, että jo toteutetuilla muutoksilla parannetaan edelleen yhteisiä toimia.

EUH hyväksyy suosituksen 3 kohdan c.

117. Komissio toteaa sille toimitettavien tietojen osalta, että käytännesäännöt ovat allekirjoittajien vapaaehtoisesti käyttöön ottama itsesääntelyväline, jonka avulla niiden yksiköt voivat puuttua disinformaatioon. Toistaiseksi ei ole olemassa oikeudellista kehystä, joka velvoittaisi käytännesääntöjen allekirjoittajat antamaan komissiolle pääsyn datajoukkoihin. Tämä kuvastaa komission rajallista toimivaltaa tällä alalla.

Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa esitetään seuraavat vaiheet, joilla lujitetaan käytännesääntöjä muun muassa antamalla ohjeistusta digitaalisia palveluja koskevalla säädöksellä perustettavan yhteissääntelyllisen backstop-mekanismin valmistelemiseksi. Digitaalisia palveluja koskevassa säädöksessä ehdotetaan verkkoalustojen lakisäätöistä valvontaa, vastuuvollisuutta ja avoimuutta koskevaa horisontaalista kehystä vastauksena kehittymässä oleviin riskeihin. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa esitetään myös vankan ja pysyvän kehyksen käyttöönottoa käytännesääntöjen seuranta varten.

Seuranta voidaan vielä parantaa sen jälkeen kun digitaalisia palveluja koskeva säädös on hyväksytty. Kyseinen säädös sisältää erittäin suuria verkkoalustoja koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksena on ottaa käyttöön riskeihin liittyvät, säännöllisen seurannan mahdollistavat kehykset ja tehdä näihin alustoihin liittyviä riskejä koskeville arvioinneille ja riskien vähentämistoimenpiteille riippumattomia tarkastuksia.

### **Suositus 4 – Parannetaan verkkoalustojen seuranta ja tilivelvollisuutta**

Komissio hyväksyy suosituksen 4 kohdan a ja huomauttaa jo aloittaneensa sen täytäntöönpanon Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman puitteissa. Komissio on myös käsitellyt disinformaation ongelmaa ehdotuksessa digitaalisia palveluja koskeväksi säädökseksi, jolla on tarkoitus lujittaa avoimuutta, vastuuvollisuutta ja seuranta koskevia velvoitteita.

Komissio antaa piakkoin ohjeita käytännesääntöjen puutteiden korjaamiseksi. Tämä koskee muun muassa keskeisiä suorituskykyindikaattoreita ja vertailuarvoja, joiden avulla käytännesääntöjen vaikuttavuutta voidaan seurata tarkemmin. Komissio myös korostaa sitä, että sen toimivaltuudet tällä alalla ovat rajalliset, mikä estää sitä puuttumasta itse kaikkiin disinformaation aiheuttamiin monimutkaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin.

Komissio hyväksyy suosituksen 4 kohdan b ja panee sen täytäntöön Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman puitteissa.

Tähän sisältyy vankan kehysten käyttöönotto käytännesääntöjen toistuvaa seuranta varten. Lisäksi tehostettujen käytännesääntöjen avulla on tarkoitus Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman mukaisesti seurata alustapolitiikkojen tehokkuutta uuden menettelykehysten pohjalta, johon sisältyy keskeisiä suorituskykyindikaattoreita koskevia periaatteita.

Komissio hyväksyy osittain suosituksen 4 kohdan c. Se aikoo tarkastella mahdollisuuksia ottaa käyttöön menettely verkkoalustojen toimittamien tietojen validoimiseksi, noudattaen kaikilta osin käytännesääntöjen tällä hetkellä puhtaasti itsesääntelyyn perustuvaa luonnetta. Samalla se toteaa, että ehdotuksessa digitaalisia palveluja koskeväksi säädökseksi esitetään verkkoalustojen lakisäateistä valvontaa, vastuuvollisuutta ja avoimuutta koskevaa horisontaalista kehystä vastauksena kehittymässä oleviin riskeihin ja että ehdotus sisältää erittäin suuria verkkoalustoja koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksena on ottaa käyttöön riskeihin liittyvät, säännöllisen seurannan mahdollistavat kehukset ja tehdä näihin alustoihin liittyviä riskejä koskeville arvioinneille ja riskien vähentämistoimenpiteille riippumattomia tarkastuksia.

### **Suositus 5 – Laaditaan medialukutaitoa koskeva EU:n strategia, johon sisältyy disinformaation torjunta**

Komissio hyväksyy suosituksen 5 kohdan a ja huomauttaa, että sen täytäntöönpano on aloitettu.

Komissio hyväksyy suosituksen 5 kohdan b ja huomauttaa, että sen täytäntöönpano on aloitettu.

Komissio hyväksyy suosituksen 5 kohdan c ja huomauttaa, että sen täytäntöönpano on aloitettu.

120. Komissio myöntää, että SOMA-hanke ei onnistunut houkuttelemaan kovin montaa kansainvälisen faktantarkistusverkoston (IFCN) tunnustamaa faktantarkistajaa.

Komissio haluaa huomauttaa, että SOMAn ilmoitettujen jäsenten määrä on nyt 55, mukaan lukien faktantarkistukseen osallistuvat jäsenet, ja että SOMA-verkoston jäsenet ovat tähän mennessä tehneet 25 tutkimusta, jotka koskevat disinformaatiokampanjoita eri puolilla Eurooppaa.

Komissio huomauttaa, että EDMO aloitti toimintansa vasta 4–5 kuukautta ennen kuin tarkastajat ottivat yhteyttä sen hallintoon. Tuolloin EDMOn operatiiviset valmiudet tavoittaa sidosryhmiä olivat vielä rajalliset. EDMOn toimintakyky on parantunut huomattavasti. Sidosryhmien kanssa on jo järjestetty useita kokouksia ja niille on tehty kysely. Lisäksi EDMOn kansalliset keskuskeskukset, jotka aloittavat toimintansa kesällä 2021, parantavat edelleen sen kattavuutta. Digitaalinen Eurooppa -ohjelmassa korvamerkittyjen lisävarojen avulla voidaan varmistaa riittävät resurssit EDMOn tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio toteaa, että medialukutaitoyhteisön on tarkoitus osallistua EDMOon tiiviimmin kansallisten keskustusten kautta, jotka aloittavat toimintansa kesällä 2021. Ne hoitavat erityisiä medialukutaitoon liittyviä tehtäviä.

### **Suositus 6 – Toteutetaan toimia, jotta EDMO voi toteuttaa kunnianhimoisen ohjelmansa**

Komissio hyväksyy suosituksen 6 kohdan a. SOMA-hanke tarjoaa EDMOLle tietopaketin, johon sisältyy sen toiminnasta saatuja kokemuksia.

Komissio hyväksyy suosituksen 6 kohdan b ja ehdottaa EDMOn riippumattomuuden huomioon ottaen, että EDMO lisää medialukutaidon ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiden edustusta neuvoo-antavassa komiteassaan.

Komissio hyväksyy suosituksen 6 kohdan c ja toteaa, että EDMO järjesti 9. lokakuuta 2020 työpajan faktantarkistusyhteisön kanssa ja jatkaa tiedotustoimiaan faktantarkistusyhteisölle. Lisäksi medialukutaitoyhteisön on tarkoitus osallistua tiiviimmin EDMOn toimintaan kansallisten keskusten kautta. Nämä vuoden 2021 jälkipuoliskolla perustettavat keskuksat hoitavat erityisiä medialukutaitoon liittyviä tehtäviä.

# Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Baudilio Tomé Muguruzan johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Daniel Costa de Magalhães ja kabinettiavustaja Ignacio Garcia de Parada, toimialapäällikkö Alejandro Ballester Gallardo, tehtävävastaava Emmanuel-Douglas Hellinakis sekä tarkastajat Piotr Senator ja Alexandre Tan. Kielellisissä kysymyksissä avusti Michael Pyper.



Baudilio Tomé  
Muguruza



Daniel Costa de  
Magalhães



Ignacio García de  
Parada



Alejandro Ballester  
Gallardo



Emmanuel-Douglas  
Hellinakis



Piotr Senator



Alexandre Tan

# Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	4.2.2020
Kertomusluonnos lähetetty virallisesti komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	4.3.2021
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	27.4.2021
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	25.5.2021



## TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2021.

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu ja lisäoikeus korvaa sen. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patenteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

### **Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen**

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-5973-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/838499	QJ-AB-21-008-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-5947-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/488452	QJ-AB-21-008-FI-Q

Disinformaatio on vakava ongelma järjestäytyneissä yhteiskunnissa. Sosiaalinen media ja uudet teknologiat ovat lisänneet joko tahallisesti tai tahattomasti väärän tai harhaanjohtavan tiedon leviämistä yleisön joukkoon laajemmalle ja nopeammin kuin ennen. EU:n disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma oli laadintahetkellä merkityksellinen mutta epätäydellinen. Vaikka sen täytäntöönpano etenee yleisesti ottaen suunnitelman mukaan ja myönteisestä kehityksestä on näyttöä, kaikkia tuloksia ei ole saavutettu aiotulla tavalla. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että disinformaation torjuntaa koskevien EU:n toimien koordinoitua ja tilivelvollisuutta parannetaan. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastustyössään Euroopan ulkosuhdehallinnon strategisen viestinnän osaston ja työryhmien operatiivisiin järjestelyihin. Se suosittaa, että jäsenvaltiot osallistuvat nopeaan hälytysjärjestelmään aiempaa enemmän ja että verkkoalustojen seuranta ja tilivelvollisuutta parannetaan. Tilintarkastustuomioistuin tuo myös esiin, että EU:ssa tarvitaan medialukutaitoa koskeva strategia, joka käsittää disinformaation torjunnan. Tämän lisäksi strategian olisi sisällettävä toimia, joiden avulla eurooppalainen digitaalisen median seurantafoorumi voi saavuttaa kunnianhimoiset tavoitteensa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin  
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx)

Verkkosivut: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors