



Bryssel 26.4.2018
COM(2018) 236 final

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

Eurooppalainen lähestymistapa disinformaation torjuntaan verkossa

1. JOHDANTO

Kansalaisten altistuminen laajamittaiselle disinformaatiolle, niin harhaanjohtavalle kuin suorastaan väärälle tiedolle, on suuri haaste Euroopalle.

Euroopan avointen demokraattisten yhteiskuntien perusta on julkinen keskustelu, jossa hyvin asioista perillä olevat kansalaiset voivat ilmaista mielipiteensä vapaiden ja oikeudenmukaisten poliittisten prosessien mukaisesti. Tiedotusvälineiden keskeisenä tehtävänä on perinteisesti ollut valvoa viranomaisvastuuta ja tarjota tietoa, jonka avulla kansalaiset voivat muodostaa omat näkemyksensä yhteiskunnallisista kysymyksistä ja osallistua demokraattiseen elämään aktiivisesti ja tuloksellisesti. Euroopassa perinteisten tiedotusvälineiden on noudatettava useita erilaisia sääntöjä, jotka koskevat puolueettomuutta, moniarvoisuutta, kulttuurista monimuotoisuutta, haitallista sisältöä, mainontaa ja sponsoroitua sisältöä. Demokratia perustuu Euroopan unionissa vapaisiin ja riippumattomiin tiedotusvälineisiin¹.

Internet on kuitenkin paitsi lisännyt huomattavasti kansalaisten saatavilla olevien uutisten määrää ja kirjoja myös muuttanut perusteellisesti tapoja tutustua uutisiin ja reagoida niihin. Verkkomedia on erityisesti nuorten pääasiallinen tietolähde. Erilaisten tietojen helppo saatavuus voi tehdä demokraattisista prosesseista osallistavampia.

Uusia teknologioita voidaan kuitenkin käyttää varsinkin sosiaalisessa mediassa myös disinformaation levittämiseen ennennäkemättömän laajasti, nopeasti ja tarkasti. Niiden avulla voidaan luoda personoituja infosfäärejä, jotka antavat vahvaa vastakaikua disinformaatiokampanjoille.

Disinformaatio heikentää luottamusta instituutioihin sekä digitaalisiin ja perinteisiin tiedotusvälineisiin. Se myös nakertaa eurooppalaisia demokratioita, koska se estää kansalaisia tekemästä tietoon perustuvia päätöksiä. Lisäksi disinformaatio usein tukee radikalismille ja ääriilikkeille ominaista ajattelua ja toimintaa. Disinformaatio rajoittaa sananvapautta, joka on Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (jäljempänä 'perusoikeuskirja') kirjattu perusoikeus.² Sananvapaus kattaa tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden kunnioittamisen sekä kansalaisten oikeuden olla jotakin mieltä ja vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia ”viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta”.

Valtiollisten toimijoiden ensisijainen velvoite sananvapauden ja tiedotusvälineiden vapauden alalla on pidättäytyä vaikuttamisesta ja sensuurista sekä taata suotuisa ympäristö osallistavalle ja pluralistiselle julkiselle keskustelulle. Laillinen sisältö, myös sellainen, jonka epäillään olevan haitallista, nauttii yleensä sananvapauden suojaa. Sitä on käsiteltävä eri tavalla kuin laitonta sisältöä, jonka poistaminen voi olla perusteltua.

¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

² Perusoikeuskirjan 11 artikla. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa perusoikeuskirja tunnustetaan sitovaksi ja todetaan, että sillä on ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”.

Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, tämä on erityisen tärkeää vaalien yhteydessä³.

Erilaiset kotimaiset ja ulkomaiset toimijat käyttävät disinformaatiokampanjoita verkossa laajalti kylvääkseen epäluottamusta ja luodakseen yhteiskunnallisia jännitteitä. Tällä saattaa olla vakavia seurauksia turvallisuudelle. Kolmansien maiden harjoittamat disinformaatiokampanjat voivat olla osa sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia hybridiuhkia, muun muassa vaalimenettelyiden yhteydessä ja varsinkin, kun niihin liittyy kyberhyökkäyksiä. Esimerkiksi Venäjän sotilasdoktriinissa informaatioidankäynti tunnustetaan nimenomaisesti yhdeksi sen osa-alueista⁴.

Disinformaation levittäminen vaikuttaa myös päätöksentekoon, koska se vääristää yleistä mielipidettä. Kotimaiset ja ulkomaiset toimijat saattavat disinformaation avulla manipuloida politiikkaa sekä yhteiskunnallista keskustelua ja toimintaa esimerkiksi ilmastonmuutoksen, maahanmuuton, turvallisuuden, terveyden⁵ ja rahoituksen alalla. Disinformaatio saattaa myös heikentää ihmisten luottamusta tieteeseen ja empiriseen näyttöön.

Vuonna 2014 Maailman talousfoorumi totesi, että väärän tiedon nopea leviäminen verkossa on yksi kymmenestä suurimmasta trendistä nyky-yhteiskunnissa.⁶

Vuonna 2016 sosiaalisen median uutissyötöet ja hakukoneet (yhteenlaskettuina) olivat tärkein verkkouutisten lähde 57 prosentille käyttäjistä EU:ssa.⁷ Nuorista (18–24-vuotiaista) kolmannes pitää sosiaalista mediaa tärkeimpänä uutislähteenään.⁸

Eurooppalaisista 80 prosenttia havaitsee vähintään useita kertoja kuukaudessa tietoa, joka heidän mielestään on väärää tai harhaanjohtavaa. Vastaajista 85 prosenttia katsoo tämän olevan ongelma kotimaassaan.⁹

Sisältöä jakavilla verkkoalustoilla, erityisesti sosiaalisella medially, videonjakopalveluilla ja hakukoneilla, on keskeinen rooli verkossa olevan disinformaation leviämisen ja vahvistamisen kannalta. Verkkoalustat eivät tähän mennessä ole onnistuneet reagoimaan oikeasuhteisesti disinformaation tuomiin haasteisiin ja alustainfrastruktuurien manipuloivaan käyttöön. Jotkin niistä ovat toteuttaneet rajallisia aloitteita verkossa olevan disinformaation leviämisen vähentämiseksi, mutta ainoastaan muutamissa maissa ja siten, että monet käyttäjistä jäivät niiden ulkopuolelle. Lisäksi on erittäin kyseenalaista, kykenevätkö verkkoalustat suojelemaan käyttäjiään riittävästi niin, etteivät kolmannet osapuolet pysty käyttämään näiden henkilötietoja laittomasti. Tuorein esimerkkitapaus tästä ovat yhtiöitä Facebook ja Cambridge Analytica koskevat

³ [Ks. esimerkiksi asia Bowman v. Yhdistynyt kuningaskunta \(141/1996/760/961\) http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134.](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134)

⁴ <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>

⁵ Rokotusvastaisuuden osalta komissio esittää ehdotuksen neuvoston suositukseksi, joka koskee erityisiä toimenpiteitä disinformaation valvomiseksi ja torjumiseksi rokotusalalla. Ks. COM (2018)245/2.

⁶ [http://reports.weforum.org/outlook-14/top-ten-trends-category-page/10-the-rapid-spread-of-misinformation-online/.](http://reports.weforum.org/outlook-14/top-ten-trends-category-page/10-the-rapid-spread-of-misinformation-online/)

⁷ [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eurobarometer-internet-users-preferences-accessing-content-online.](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eurobarometer-internet-users-preferences-accessing-content-online)

⁸ *Digital News Report 2017*, Reuters Institute, [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/2017-digital-news-report-now-available.](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/2017-digital-news-report-now-available)

⁹ [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183.](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183)

paljastukset miljoonien sosiaalisen median käyttäjien henkilötietojen keräämisestä EU:ssa ja käyttämisestä vaaliyhteyksissä. Tapaus on tietosuojaviranomaisten tutkinnassa.

Disinformaation kasvu ja siihen liittyvän uhan vakavuus ovat lisänneet tietoisuutta ja huolta tästä aihealueesta kansalaisyhteiskunnassa sekä EU:n jäsenvaltioissa että kansainvälisellä tasolla. Maaliskuussa 2015 Eurooppa-neuvosto pyysi korkeaa edustajaa laatimaan toimintasuunnitelman, jolla voidaan vastata Venäjän käynnissä oleviin disinformaatiokampanjoihin¹⁰. Tältä pohjalta perustettiin East Stratcom -työryhmä, joka on suunnitellusti ollut toiminnassa syyskuusta 2015 lähtien. Euroopan parlamentti hyväksyi kesäkuussa 2017 päätöslauselman, jossa komissiota kehoitettiin ”tutkimaan perusteellisesti nykytilannetta ja oikeuskehystä valeutisten osalta sekä varmistamaan mahdollisuuden lainsäädäntötoimiin valheellisen sisällön levittämisen ja leviämisen rajoittamiseksi”¹¹. Maaliskuussa 2018 Eurooppa-neuvosto totesi, että ”sosiaalisten verkostojen ja digitaalisten alustojen on taattava läpinäkyvät käytännöt ja kansalaisten yksityisyyden ja henkilötietojen täydellinen suoja”¹². Kansainvälisten organisaatioiden nimeämien erityisraporttien vuonna 2017 hyväksymässä yhteisessä julistuksessa sananvapaudesta ja valeutisista, disinformaatiosta ja propagandasta (*Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda*)¹³ analysoidaan fokusoidusti kansainvälisten ihmisoikeusnormien soveltamista tähän ilmiöön.

Useat jäsenvaltiot tutkivat parhaillaan, miten turvata vaalimenettelyjen koskemattomuus verkossa olevalta disinformaatiolta ja miten taata poliittisen verkkomainonnan läpinäkyvyys¹⁴.

Vaikka vaalimenettelyjen suojeleminen kuuluu etupäässä jäsenvaltioiden toimivaltaan, on kuitenkin selvää, että verkossa olevan disinformaation leviäminen yli rajojen edellyttää eurooppalaista strategiaa, jotta voidaan taata tehokas ja koordinoitu toiminta ja suojella EU:ta ja sen kansalaisia, toimintalinjoja ja instituutioita.

Tässä tiedonannossa otetaan huomioon kansalaisten ja sidosryhmien kanssa käydyt laajat kuulemiset. Komissio perusti vuoden 2017 lopulla korkean tason asiantuntijaryhmän antamaan neuvoja tällä aihealueella. Ryhmä toimitti raporttinsa 12. maaliskuuta 2018¹⁵. Lisäksi komissio käynnisti laajan julkisen kuulemisen (verkkokysely), johon saatiin

¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/03/20/conclusions-european-council/>

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0272+0+DOC+PDF+V0//FI>.

¹² <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2018/03/23/european-council-conclusions-22-march-2018/>.

¹³ *Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda*, <http://www.osce.org/fom/302796?download=true>.

¹⁴ Muutamat jäsenvaltiot ovat ottaneet tai aikovat ottaa käyttöön toimenpiteitä poliittisen mainonnan alalla. Esimerkiksi Ranskassa annettiin vastikään lakiesitys väärästä tiedosta ja Italiassa sääntelyviranomainen on esittänyt ehdotuksen asiaa koskeviksi ei-sitoviksi suuntaviivoiksi.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

2 986 vastausta¹⁶, jäsenneiltyjä vuoropuheluita merkityksellisten sidosryhmien kanssa¹⁷ sekä Eurobarometrikyselyn kaikissa 28 jäsenvaltiossa¹⁸.

Tässä tiedonannossa esitetään komission näkemys verkossa olevaan disinformaatioon liittyvistä haasteista. Siinä esitetään myös tärkeimmät yleisperiaatteet ja -tavoitteet, jotka muodostavat pohjan toimille, joilla lisätään yleistä tietoisuutta disinformaatiosta ja torjutaan disinformaatiota tehokkaasti, sekä erityiset toimenpiteet, jotka komissio aikoo toteuttaa tässä yhteydessä.

2. VERKOSSA OLEVAN DISINFORMAATION LAAJUUS JA SYYT

2.1. Laajuus

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 menettelyihin ja päätöksentekoprosesseihin sekä julkishyödykkeisiin, kuten EU:n kansalaisten terveyteen, ympäristöön tai turvallisuuteen. Disinformaatioksi ei luokitella raportointivirheitä, satiiria ja parodiaa eikä selkeästi yksilöityjä puolueellisia uutisia ja kommentteja. Tämä tiedonanto ei vaikuta sovellettaviin oikeudellisiin sääntöihin unionin tai jäsenvaltion tasolla keskusteltavana olevien kysymysten alalla, mukaan lukien disinformaatio, joka sisältää laitonta sisältöä¹⁹. Se ei vaikuta myöskään käynnissä oleviin strategioihin ja toimiin laittoman sisällön alalla, mukaan lukien terrorismiin liittyvä verkkosisältö ja lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä aineisto.

Eurooppalaisista 83 prosenttia katsoo, että valeuutiset ovat ongelma demokratialle yleensä ("täysin samaa mieltä" 45 prosenttia vastaajista ja "jossain määrin samaa mieltä" 38 prosenttia vastaajista).²⁰

Komission toteuttamaan julkiseen kuulemiseen vastanneet pitivät tarkoituksellista disinformaatiota, jolla pyritään vaikuttamaan vaaleihin ja maahanmuuttopolitiikkaan, yhtenä suurimmista todennäköisistä uhista yhteiskunnalle. Myös terveys-, ympäristö- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan disinformaation katsottiin olevan vaaraksi.²¹

2.2. Disinformaation tausta ja pääasialliset syyt

Disinformaation leviämisen taustalla on toisiinsa liittyviä taloudellisia, teknologisia, poliittisia ja ideologisia syitä.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>.

¹⁷ https://ec.europa.eu/epsc/events/high-level-hearing-preserving-democracy-digital-age_en ja <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fake-news>.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183>.

¹⁹ Komission suositus, annettu 1 päivänä maaliskuuta 2018, tehokkaista toimenpiteistä laittoman verkkosisällön torjumiseksi (C(2018) 1177 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0334>.

²⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-findings-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation>.

²¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>.

Ensinnäkin disinformaation leviäminen on oire laajemmista ilmiöistä, jotka vaikuttavat nopean muutoksen keskellä oleviin yhteiskuntiin. Taloudellinen epävarmuus, ääriajattelun nousu ja kulttuurinmuutokset aiheuttavat epävarmuutta ja luovat otollisen maaperän disinformaatiokampanjoille, jotka lisäävät yhteiskunnallisia jännitteitä, polarisoitumista ja epäluottamusta. Vaikutusvaltaiset organisaatiot ja tahot (jotka voivat olla yrityksiä, valtioita tai valtiosta riippumattomia järjestöjä, joilla on intressiä keskusteltaessa toimintalinjoista, mukaan lukien EU:n ulkopuoliset lähteet) saattavat käyttää disinformaatiota manipuloidakseen poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua. Disinformaation vaikutukset vaihtelevat yhteiskunnittain. Niiden teho riippuu koulutustasosta sekä siitä, vallitseeko demokraattinen kulttuuri, luotetaanko instituutioihin, ovatko vaalijärjestelmät osallistavia, mikä on rahan merkitys poliittisissa prosesseissa ja onko sosiaalista ja taloudellista epätasa-arvoa.

Pitkällä aikavälillä disinformaation torjunta on tehokasta vain, jos on olemassa selkeää poliittista tahtoa vahvistaa kollektiivista resilienssiä demokraattisten ja eurooppalaisten arvojen tukemiseksi.

Toisekseen disinformaation leviämistä tapahtuu media-alalla, joka on syvällisten muutosten kourissa. Media-alalla toimivien alustojen nousu on ollut kova pala toimittajille ja ammattimaisille uutismediakanaville, jotka edelleen pyrkivät mukauttamaan liiketoimintamallejaan ja löytämään uusia tapoja monetisoida sisältöä. Lisäksi jotkin alustat ovat omaksuneet tehtäviä, jotka on perinteisesti yhdistetty mediakanaviin. Ne ovat ottaneet jalansijaa uutisten alalla sisällön koostajina ja jakelijoina noudattamatta välttämättä mediakanavien editoriaalisia puitteita ja valmiuksia. Taloudellisen edun saamiseksi ne keräävät suuren käyttäjöpohjan hyödyntämällä verkostovaikutuksia ja maksimoivat ajan, jonka käyttäjät käyttävät niiden palveluihin, priorisoimalla määrää laadun sijaan – seurauksista riippumatta.

Vuosina 2010–2014 uutiskustantajien painettujen julkaisujen kokonaistulot vähenivät 13,45 miljardia euroa, kun taas digitaalisten julkaisujen kokonaistulot kasvoivat 3,98 miljardia euroa. Tämä vastaa 9,47 miljardin euron nettotappiota (-13 prosenttia).²² Lisäksi uutiskustantajat raportoivat, että meneillään oleva toimialan hiipuminen on jo johtanut toimitustiimien lopettamiseen tai vähentämiseen.²³

Kolmanneksi sosiaalisten verkostojen teknologioita manipuloidaan siten, että disinformaatio leviää niissä vaihe vaiheelta: ensin (i) luodaan disinformaatio, minkä jälkeen (ii) disinformaatiota vahvistetaan sosiaalisen median ja muiden verkkoalustojen välityksellä, kunnes (iii) käyttäjät itse levittävät disinformaatiota.

(i) Disinformaation luominen

Disinformaatio on tehokas ja edullinen – usein myös taloudellisesti kannattava – vaikutuksen väline. Disinformaatiota on tähän saakka tavattu useimmiten kirjallisissa artikkeleissa, joita on saatettu täydentää aidolla kuvamateriaalilla tai audiovisuaalisella sisällöllä, joka on irrotettu asiayhteydestään. Nykyään on saatavilla myös uutta, kohtuuhintaista ja helppokäyttöistä teknologiaa, jolla voidaan luoda epäaitoa kuvamateriaalia ja audiovisuaalista sisältöä (”deep fake” -kuvat ja -videot). Tämä lisää mahdollisuuksia manipuloida yleistä mielipidettä.

²² http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=17211.

²³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-role-publishers-copyright-value-chain-and-panorama-exception>.

(ii) Vahvistaminen sosiaalisen median ja muiden verkkoalustojen välityksellä

Useat eri tekijät tarjoavat otollisen maaperän disinformaation leviämiseksi verkossa. Disinformaation leviämismekanismit ovat seuraavat:

- Algoritmeihin perustuva mekanismi – kriteerit, joiden avulla algoritmit priorisoivat, millaista tietoa näytetään, perustuvat alustojen liiketoimintamalliin ja siihen, missä määrin ja miten se suosii personoitua ja tunteisiin vetoavaa sisältöä, joka tavallisesti kaikkein todennäköisimmin herättää mielenkiinnon ja tulee jaetuksi käyttäjien keskuudessa. Koska algoritmit helpottavat personoidun sisällön jakamista samoin ajattelevien käyttäjien keskuudessa, ne lisäävät välillisesti polarisaatiota ja vahvistavat disinformaation vaikutuksia.
- Mainosvetoinen mekanismi – digitaaliloudessa käytetään nykyään usein mainonnan mallia, joka perustuu klikkausten lukumäärään. Tämä suosii tunteisiin vetoavaa ja viraalia sisältöä. Tämä malli on riippuvainen toimistojen ylläpitämistä mainosverkostoista. Näin voidaan varmistaa mainosten reaaliaikainen sijoittelu algoritmien perusteella. Tämä helpottaa mainosten sijoittelua verkkosivuille, jotka julkaisevat käyttäjien tunteisiin vetoavaa sensaatiohakuista sisältöä, myös disinformaatiota.
- Teknologian mahdollistama mekanismi – verkkoteknologiat, kuten automatisoidut palvelut (niin sanotut botit) vahvistavat keinotekoisesti disinformaation leviämistä. Näitä mekanismeja voidaan helpottaa simuloituilla profiileilla (valetilit), joilla ei ole todellisia käyttäjiä ja joita saatetaan organisoida massiivisessa mittakaavassa (”trollitehtaat”).

(iii) Käyttäjät disinformaation levittäjinä

Myös käyttäjät itse saattavat osallistua disinformaation leviämiseen. Disinformaatiolla on tapana levitä nopeammin sosiaalisessa mediassa, koska käyttäjät levittävät sisältöä usein tarkistamatta sen alkuperää. Se, että verkossa on yhä enemmän sisältöä, jota voidaan siirtää nopeasti, lisää disinformaation tahattoman jakamisen riskiä.

Vaikka suosituimmat uutissivustot saavuttavat kuukausittain keskimäärin suuremman lukijakunnan, valeuutiset leviävät nopeammin, koska niistä tulee viraaleja. Esimerkiksi Ranskassa eräs valeuutislähde keräsi yli 11 miljoonaa interaktiota kuukaudessa – viisi kertaa enemmän kuin vakiintuneet uutiskanavat.²⁴

Julkiseen kuulemiseen vastanneet katsovat, että disinformaatio leviää helpommin verkkomedian välityksellä, koska se vetoaa lukijan tunteisiin (88 prosenttia vastaajista), voi vaikuttaa julkiseen keskusteluun (84 prosenttia vastaajista) ja on suunniteltu tuottamaan tuloja (65 prosenttia vastaajista).²⁵

²⁴ *Measuring the reach of “fake news” and online disinformation in Europe*, Reuters Institute <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/measuring-reach-fake-news-and-online-disinformation-europe>.

²⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>.

3. EUROOPPALAINEN STRATEGIA VERKOSSA OLEVAN DISINFORMAATION TORJUMISEKSI

Koska tämä aihealue on monitahoinen ja koska digitaalinen ympäristö kehittyy nopeasti, komissio katsoo, että tarvitaan kattavia poliittisia vastatoimia. Tässä yhteydessä disinformaatioilmiötä olisi arvioitava jatkuvasti, jotta toimenpidetavoitteita voidaan mukauttaa kehityksen tahdissa.

Ei voida olettaa, että olisi olemassa yksi ainoa ratkaisu, jolla voitaisiin vastata kaikkiin disinformaatioon liittyviin haasteisiin. Samoin on selvää, ettei passiivisuus ole vaihtoehto.

Komissio on sitä mieltä, että disinformaation torjunnan olisi pohjaututtava seuraaviin yleisperiaatteisiin ja -tavoitteisiin:

- Ensinnäkin olisi lisättävä läpinäkyvyyttä sen suhteen, mistä tieto on peräisin ja miten sitä tuotetaan, sponsoroidaan, levitetään ja kohdennetaan, jotta kuluttajilla on valmiudet arvioida sisältöä, johon he tutustuvat verkossa, ja jotta voidaan paljastaa mahdolliset yritykset manipuloida mielipidettä.
- Toisekseen olisi edistettävä tiedon monimuotoisuutta, jotta kuluttajilla on valmiudet tehdä tietoon ja kriittiseen ajatteluun perustuvia päätöksiä. Tässä yhteydessä olisi tuettava laadukasta journalismia, medialukutaitoa ja tasapainon uudelleenluomista tiedon luoja ja jakelijoiden välille.
- Kolmanneksi olisi lisättävä tiedon uskottavuutta. Tässä yhteydessä olisi osoitettava tiedon luotettavuus, erityisesti käyttämällä luotettavia ilmoittajia, ja parannettava tiedon jäljitettävyyttä sekä vaikutusvaltaisten tiedontarjoajien tunnistamista.
- Neljänneksi olisi edistettävä osallistavia ratkaisuja. Toimivat pitkän aikavälin ratkaisut edellyttävät tietoisuuden lisäämistä, parempaa medialukutaitoa ja laajaa sidosryhmien mukanaoloa ja yhteistyötä viranomaisten, verkkoalustojen, mainostajien, luotettavien ilmoittajien, toimittajien ja mediakonsernien välillä.

Kaikki kerätty aineisto huomioon ottaen komissio aikoo toteuttaa jäljempänä esitetyt toimet. Niillä täydennetään yleistä tietosuojaa-asetusta, jota sovelletaan koko EU:n alueella 25. toukokuuta 2018 alkaen ja joka vahvistaa verkkoalustoja käyttävien henkilöiden henkilötietojen suojaa²⁶. Yleisessä tietosuojaa-asetuksessa selvennetään suostumuksen käsitettä ja esitetään keskeinen tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyden konsepti. Siinä myös selkeytetään ja yhdenmukaistetaan edellytyksiä, joiden mukaisesti henkilötietoja voidaan jakaa edelleen ("käsitellä myöhemmin").

3.1. Läpinäkyvämpi, luotettavampi ja vastuullisempi internet-ekosysteemi

Mekanismit, jotka mahdollistavat disinformaation luomisen, vahvistamisen ja leviämisen, rakentuvat olemassa olevan alustaekosysteemin puutteelliselle läpinäkyvyydelle ja jäljitettävyydelle sekä algoritmien ja verkkomainonnan mallien vaikutuksiin. Siksi on tarpeen edistää asianmukaisten muutosten tekemistä alustojen

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

käyttäytymiseen, vastuullisempaa tietökosysteemiä, faktantarkastusvalmiuksia, kollektiivista tietämystä disinformaatiosta sekä uusien teknologioiden käyttöä, jotta voidaan parantaa tapaa, jolla tietoa tuotetaan ja levitetään verkossa.

3.1.1. Verkkoalustojen olisi reagoitava nopeammin ja tehokkaammin käyttäjien suojelemiseksi disinformaatiolta

Verkkoalustoilta odotetaan yhä enemmän, että ne paitsi noudattavat EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöä myös kantavat keskeisen roolinsa mukaisen vastuun, jotta voidaan taata turvallinen internet-ympäristö, suojella käyttäjiä disinformaatiolta ja tarjota käyttäjille erilaisia poliittisia näkökantoja.

Yleensä ottaen alustat eivät ole tarjonneet riittävästi läpinäkyvyyttä poliittisen mainonnan ja sponsoroidun sisällön suhteen. Ne eivät myöskään ole asettaneet saataville riittävästi tietoa strategisten levittämismenetelmien käytöstä. Näitä ovat esimerkiksi mielipidevaikuttajien palkkaaminen ja robottien käyttö markkinoinnissa. Tästä syystä jotkin jäsenvaltiot ja kolmannet maat ovat hyväksyneet toimenpiteitä poliittisen verkkomainonnan läpinäkyvyyden parantamiseksi.

Komissio kehottaa kaikkia alustoja tehostamaan huomattavasti pyrkimyksiään torjua verkossa olevaa disinformaatiota. Komissio katsoo, että näitä pyrkimyksiä voidaan edistää itsesääntelyllä, jonka täytäntöönpano ja valvonta on tehokasta.

Tästä syystä komissio aikoo tukea määrätietoisten käytännesääntöjen laatimista korkean tason asiantuntijaryhmän ehdottamien keskeisten periaatteiden²⁷ pohjalta ja siten sitouttaa verkkoalustat ja mainosalan pyrkimään seuraaviin tavoitteisiin:

- parannetaan huomattavasti mainossijoittelun valvontaa, erityisesti disinformaation tarjoajien tulojen vähentämiseksi, ja rajoitetaan mahdollisuuksia kohdentaa poliittista mainontaa,
- varmistetaan sponsoroidun sisällön, erityisesti poliittisen ja aihekohtaisen mainonnan, läpinäkyvyys. Tässä yhteydessä olisi otettava käyttöön tietorekistereitä, jotka sisältävät kattavaa tietoa sponsoroidusta sisällöstä, kuten todellisen sponsorin henkilöllisyydestä, maksetuista määristä ja käytetyistä kohdennuskriteereistä. Samankaltaisia mekanismeja olisi otettava käyttöön myös käyttäjiä silmällä pitäen, jotta he ymmärtävät, miksi jokin mainos on kohdennettu juuri heihin,
- tehostetaan toimia valetilien sulkemiseksi ja demonstroidaan, missä määrin tässä on onnistuttu,
- helpotetaan käyttäjien mahdollisuuksia arvioida sisältöä sisältölähteiden luotettavuutta mittaavilla indikaattoreilla, jotka perustuvat objektiivisiin kriteereihin ja ovat uutismediayhdistysten hyväksymiä. Tässä yhteydessä on noudatettava journalistisia periaatteita ja prosesseja sekä läpinäkyvyyttä mediaomistuksen ja tarkistetun henkilöllisyyden suhteen,
- vaimennetaan disinformaation näkyvyyttä helpottamalla luotettavan sisällön löytämistä,

²⁷ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>, korkean tason asiantuntijaryhmän raportin sivu 32.

- otetaan käyttöön selkeitä merkintäjärjestelmiä ja sääntöjä botteja varten ja varmistetaan, ettei niiden toiminta ole sekoitettavissa ihmisen interaktioihin,
- tarjotaan käyttäjille työkaluja, jotka mahdollistavat räätälöidyn ja vuorovaikutteisen internet-kokemuksen, joka helpottaa sisällön löytämistä ja pääsyä eriäviä näkemyksiä edustaviin uutislähteisiin, ja tarjotaan käyttäjille helposti saatavilla olevia työkaluja disinformaatiosta raportoimiseksi,
- varmistetaan, että verkkopalveluissa on sisäänrakennettuja disinformaation vastaisia suojatoimia. Näitä voivat olla esimerkiksi yksityiskohtaiset tiedot algoritmien – jotka priorisoivat, millaista sisältöä näytetään – käyttäytymisestä ja testimenetelmien kehittämisestä,
- tarjotaan luotettaville faktantarkistusorganisaatioille ja tiedeyhteisöille pääsy verkkoalustan dataan (erityisesti sovellusrajapintojen kautta) kunnioittaen kuitenkin käyttäjien yksityisyyttä, liikesalaisuuksia ja immateriaalioikeuksia. Tällä tavoin niillä on paremmat valmiudet ymmärtää asiaankuuluvien algoritmien toimintaa sekä analysoida ja valvoa disinformaation dynamiikkaa ja sen vaikutuksia yhteiskuntaan.

Toimissa, joilla näihin tavoitteisiin pyritään, on noudatettava sananvapautta. Niihin olisi myös sisällyttävä suojatoimia, jotka estävät väärinkäytön, esimerkiksi kriittisen, satiirisen, eri mieltä olevan tai shokeeraavan puheen sensuroimisen²⁸. Toimien on myös noudatettava tiukasti komission sitoumusta avoimeen, turvalliseen ja luotettavaan internetiin.

*Komissio aikoo kutsua koolle **disinformaatiota käsittelevän monisidosryhmäfoorumin**. Tavoitteena on luoda kehys yhteistyön tehostamiseksi asiaankuuluvien sidosryhmien, kuten verkkoalustojen, mainosalan ja suurten mainosyritysten sekä median ja kansalaisyhteiskunnan edustajien, välillä ja varmistaa, että nämä sitoutuvat koordinoimaan ja tehostamaan disinformaation vastaisia toimia. Tässä foorumissa ei ole kyse terroristista verkkosisältöä käsittelevästä EU:n internetfoorumista. Foorumin tulisi ensimmäisenä konkreettisenä toimenaan laatia **disinformaatiota koskevat EU:n käytännesäännöt**. Käytännesäännöt olisi julkaistava viimeistään heinäkuussa 2018, ja niiden odotetaan tuottavan mitattavissa olevia vaikutuksia viimeistään lokakuussa 2018. Komissio aikoo arvioida käytännesääntöjen täytäntöönpanoa sidosryhmiä laajasti kuullen ja edellä mainittuihin tavoitteisiin perustuvien keskeisten suoritusindikaattoreiden perusteella. Jos tulokset eivät ole tyydyttäviä, komissio voi ehdottaa lisätoimia, myös sääntelyllisiä.*

*Samaan aikaan komissio aikoo käynnistää **tutkimuksen EU:n sääntöjen sovellettavuudesta ja mahdollisista puutteista sponsoroidun verkkosisällön tunnistamisen alalla**. Tässä yhteydessä se aikoo myös arvioida, miten tehokkaasti sponsoroidun verkkosisällön mahdolliset tunnistamisvälineet toimivat.*

²⁸ Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on todennut, sananvapaus ei koske pelkästään sellaisia tietoja ja ajatuksia, joihin suhtaudutaan myötämällisesti tai joita pidetään vaarattomina, vaan myös sellaisia, jotka loukkaavat, shokeeraavat tai huolestuttavat. *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta*, valitus nro 5493/72 (7. joulukuuta 1976), § 49.

3.1.2. Faktantarkistamisen, kollektiivisen tietämyksen ja disinformaation seurantavalmiuden tehostaminen

Faktanarkistajista, jotka tarkistavat sisällön uskottavuuden ja arvioivat sitä tosiseikkojen ja näytön perusteella, on tullut olennainen osa median arvoketjua. Ne myös analysoivat tiedon lähteitä ja prosesseja tiedon luomisen ja levittämisen taustalla. Faktantarkistajien uskottavuuden kannalta on oleellista, että ne ovat riippumattomia ja noudattavat tiukkoja etiikka- ja avoimuussääntöjä.

Vahvojen ja riippumattomien faktantarkistajien tiheä verkosto on välttämätön edellytys terveelle digitaaliselle ekosysteemille. Faktantarkistajien on noudatettava työssään korkeita standardeja. Tällaisia ovat muun muassa kansainvälisen faktantarkistusverkoston (IFCN) *periaatteet*²⁹.

Lisäksi monia disinformaatioon liittyviä näkökohtia ei edelleenkään ole analysoitu riittävästi, ja pääsy verkkoalustojen dataan on edelleen rajallista. Tähän voidaan vastata tehokkaasti luomalla vankka fakta- ja näyttöpohja disinformaation leviämistä ja vaikutuksista. Faktantarkistajien ja akateemisten tutkijoiden olisi kerättävä lisää tietoa ja analysoitava sitä. Niiden olisi tässä yhteydessä

- seurattava jatkuvasti disinformaation laajuutta, tekniikoita ja välineitä sekä disinformaation täsmällistä luonnetta ja mahdollisia vaikutuksia,
- yksilöitävä ja kartoitettava disinformaatiomekanismit, jotka edistävät osaltaan digitaalista vahvistamista,
- edistettävä oikeudenmukaisten, objektiivisten ja luotettavien indikaattorien kehittämistä lähteiden läpinäkyvyyden alalla, ja lisäksi
- jaettava tietämystä uutismedian, alustojen ja viranomaisten kanssa, jotta voidaan lisätä suuren yleisön tietoisuutta disinformaatiosta.

Keskeisiä edellytyksiä tässä yhteydessä ovat parempi pääsy verkkoalustojen dataan ja suojattu tila tiedon analysoimista ja vaihtamista varten.

*Ensimmäisenä toimenä komissio aikoo tukea **riippumattoman eurooppalaisen faktantarkistajaverkoston perustamista**. Tavoitteena on luoda yhteiset työskentelytavat, vaihtaa parhaita käytäntöjä, saavuttaa mahdollisimman laaja kattavuus EU:ssa ja osallistua yhteiseen faktantarkistukseen ja siihen liittyvään toimintaan. Verkosto kutsutaan osallistumaan disinformaatiota käsittelevään monisidosryhmäfoorumiin. Komissio aikoo asettaa verkoston saataville verkkotyökaluja (esimerkiksi suojatun jaetun tilan) yhteistyön mahdollistamiseksi.*

*Toisena toimenä komissio aikoo perustaa **disinformaatiota koskevan suojatun eurooppalaisen verkkoalustan**, jotta voidaan tukea riippumatonta eurooppalaista faktantarkistajaverkostoa ja asiaankuuluvia akateemisia tutkijoita. Alustan on tarkoitus tarjota työkaluja rajatylittävän datankeruun ja data-analyysin käyttöön sekä pääsy EU:n*

²⁹ IFCN:n (International Fact-Checking Network) periaatteet (Code of Principles) on tarkoitettu organisaatioille, jotka julkaisevat säännöllisin väliajoin puolueettomia raportteja julkisuuden henkilöiden ja keskeisten instituutioiden lausuntojen sekä muiden laajalle levinneiden yhteiskunnan etua koskevien väitteiden paikkansapitävyydestä, <https://www.poynter.org/international-fact-checking-network-fact-checkers-code-principles>.

tasolla avoimeen dataan, kuten luotettaviin riippumattomiin tilastotietoihin. Tämä mahdollistaa sen, että verkosto voi toimia luotettavana ilmoittajana. Se helpottaa myös verkossa olevan disinformaation syvällisempää ymmärtämistä ja näyttöön perustuvien strategioiden laatimista disinformaation edelleen leviämisen rajoittamiseksi. Tätä varten komissio aikoo harkita Verkkujen Eurooppa -välineen käyttöä ja hyödyntää Safer Internet -ohjelman täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia.

3.1.3. Edistetään vastuullisuutta verkossa

Vastuullisuuden kannalta on olennaisen tärkeää, että disinformaation lähde voidaan tunnistaa varmistamalla sen jäljitettävyyden koko levitysketjussa. Olennaisen tärkeää on myös lisätä luottamusta tunnistettavissa oleviin tiedontarjoajiin ja kannustaa vastuullisempaan verkkokäyttäytymiseen. Esimerkiksi käyttäjä voisi päättää olla verkkoalustoilla yhteydessä ainoastaan sellaisiin käyttäjiin, jotka ovat tunnistautuneet.

Sähköistä tunnistamista koskevalla asetuksella³⁰ luodaan tätä varten ennakoitava sääntely-ympäristö, joka koskee sähköisten tunnistus-, todennus- ja luottamuspalvelujen verkkopohjaista rajatylittävää käyttöä, tunnistamista ja täytäntöönpanoa. Kyseisellä sääntely-ympäristöllä pyritään edistämään sellaisten järjestelmien kehittämistä ja vapaaehtoista käyttöä, jotka mahdollistavat tiedontarjoajien varman tunnistamisen noudattaen korkeimpia turvallisuus- ja yksityisyysnormeja, mukaan lukien tarkistettujen salanimien mahdollinen käyttö.

Haitallisen verkkokäyttäytymisen tutkimisen helpottamiseksi komissio aikoo – kuten syyskuussa 2017 hyväksytyssä kyberturvallisuutta koskevassa yhteisessä tiedonannossa jo todetaan – jatkossakin edistää kuutosversion (IPv6) käyttöönottoa, sillä se mahdollistaa yhden IP-osoitteen osoittamisen kullekin käyttäjälle. Se aikoo myös jatkaa pyrkimyksiään parantaa verkkotunnuksia ja IP-osoitteita koskevien WHOIS-järjestelmien³¹ toimintaa ja näissä järjestelmissä olevien tietojen saatavuutta ja paikkansapitävyyttä yhdenmukaisesti ICANN:n (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) toteuttaman työn kanssa ja noudattaen täysimääräisesti tietosuojasääntöjä.

Komissio aikoo kannustaa eIDAS-yhteistyöverkosta edistämään yhteistyössä alustojen kanssa vapaaehtoisia verkkojärjestelmiä, jotka mahdollistavat tiedontarjoajien tunnistamisen sähköisestä tunnistamisesta annetun asetuksen mukaisesti luotettavien sähköisten tunnistamis- ja todentamisvälineiden avulla, mukaan lukien tarkistetut salanimet.

Näillä toimilla voitaisiin myös rajoittaa osaltaan kyberhyökkäyksiä, joihin liittyy usein disinformaatiokampanjoita hybridiuhkien yhteydessä.

3.1.4. Hyödynnetään uusia teknologioita

Uudet teknologiat muuttavat tapaa, jolla tietoa tuotetaan ja levitetään. Ne voivat myös olla keskeinen disinformaation torjunnan väline pitkällä aikavälillä. Esimerkkejä:

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta.

³¹ <https://whois.icann.org/en>

- keinoäly tulee olemaan ratkaisevan tärkeä disinformaation tarkistamisen, tunnistamisen ja merkitsemisen kannalta edellyttäen, että ihmiset valvovat sen käyttöä asianmukaisesti,
- teknologiat, joiden avulla media voi tarjota räätälöitäviä ja interaktiivisia verkkokokemuksia, voivat auttaa kuluttajia löytämään sisältöä ja tunnistamaan disinformaatiota,
- innovatiiviset teknologiat, kuten lohkoketjut, voivat auttaa säilyttämään sisällön luotettavuuden, validoimaan tiedon ja/tai sen lähteiden luotettavuuden, mahdollistamaan läpinäkyvyyden ja jäljitettävyyden sekä lisäämään luottamusta internetissä näytettäviin uutisiin. Tässä yhteydessä voitaisiin käyttää luotettavaa sähköistä tunnistamista ja tarkistettuja salanimiä, ja
- kognitiiviset algoritmit, jotka käsittelevät kontekstin kannalta merkityksellistä tietoa, mukaan lukien datalähteiden paikkansapitävyys ja laatu, parantavat hakutulosten merkityksellisyyttä ja luotettavuutta.

Komissio toimii aktiivisesti uusien teknologioiden alalla, erityisesti seuraavan sukupolven internet -aloitteen³² kautta.

Komissio aikoo hyödyntää täysimääräisesti Horisontti 2020 -työohjelmaa näiden teknologioiden käyttöön ottamiseksi. Lisäksi komissio aikoo tutkia mahdollisuuksia lisätukeen edistääkseen disinformaation torjuntavälineiden käyttöönottoa. Tavoitteena on nopeuttaa vaikutuksiltaan merkittävien innovaatioiden tuloa markkinoille ja kannustaa tutkijoita ja yrityksiä luomaan kumppanuuksia.

3.2. Suojatut ja häiriönsietokykyiset vaalimenettelyt

Demokratian kulmakiven eli vaalimenettelyn suojaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Disinformaatio on nykyään yksi niistä monista välineistä, joilla vaalimenettelyjä manipuloidaan. Verkkosivuja hakkeroidaan ja turmellaan, ja poliitikkojen henkilötietoihin yritetään päästä käsiksi, jotta niitä voidaan vuotaa. Tällaisilla kyberpohjaisilla toimilla voidaan horjuttaa julkisten tietojen luotettavuutta ja estää disinformaation lähteiden tunnistaminen. Erityisesti vaalikampanjoiden yhteydessä on huomattava, että tiukat aikataulut saattavat estää disinformaation oikea-aikaisen paljastumisen ja siten myös vastatoimet.

Viime vuosina verkkomanipulointia ja disinformaatiotaktiikoita on havaittu harjoitettavan vaalien yhteydessä ainakin 18 maassa. Disinformaatiotaktiikat ovat jo seitsemäntenä perättäisenä vuonna heikentäneet yleisesti internetin vapautta.³³

Euroopan parlamentin vaalit pidetään seuraavan kerran vuonna 2019. Komissio on kannustanut³⁴ toimivaltaisista kansallisista viranomaisista yksilöimään parhaat tavat tunnistaa, lieventää ja hallita vaalimenettelyyn liittyviä riskejä, jotka johtuvat kyberhyökkäyksistä ja disinformaation levittämisestä. Jäsenvaltiot ovat verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuudesta annetun direktiivin nojalla perustetussa yhteistyöryhmässä ryhtyneet

³² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/next-generation-internet-initiative>.

³³ *Freedom on the net 2017 report*, Freedom house, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>.

³⁴ Komission suositus, annettu 14 päivänä helmikuuta 2018, vuonna 2019 pidettävien Euroopan parlamentin vaalien eurooppalaisen luonteen korostamisesta ja vaalimenettelyn tehostamisesta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2018%3A045%3ATOC>

kartoittamaan olemassa olevia eurooppalaisia aloitteita, jotka koskevat vaalimenettelyissä käytettävien verkko- ja tietojärjestelmien kyberturvallisuutta. Tavoitteena on kehittää vapaaehtoista alan ohjeistusta.

Perusoikeuksia koskevassa keskustelutilaisuudessa, joka järjestetään 26. ja 27. marraskuuta 2018, on painopisteenä demokratia. Tarkoituksena on keskustella osallistavien ja terveiden demokraattisten yhteiskuntien ainesosista, muun muassa digitalisaation mukanaan tuomista mahdollisuuksista ja haasteista tietoon perustuvassa ja moniarvoisessa demokraattisessa keskustelussa, ja myös propagandan haittavaikutuksista.

Komissio aikoo käynnistää jatkuvan vuoropuhelun jäsenvaltioiden kanssa auttaakseen näitä hallitsemaan demokraattisiin vaalimenettelyihin kohdistuvia kyberhyökkäys- ja disinformaatoriskejä, erityisesti koska vuonna 2019 järjestetään joitakin kansallisia vaaleja ja myös Euroopan parlamentin vaalit. Vuoropuhelu kattaa

- tarkoituksenmukaisen jatkon jäsenvaltioiden kanssa parhaista vaalikäytännöistä 25. ja 26. huhtikuuta 2018 järjestettävässä konferenssissa käytäville ensimmäisille keskusteluille,

- kaiken tarvittavan tuen työlle, jota verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuudesta annetun direktiivin nojalla perustettu yhteistyöryhmä tekee vaalien kyberturvallisuuden alalla, toimien yhteistyössä Euroopan unionin verkko- ja tietoturvaviraston kanssa. Vuoden 2018 loppuun mennessä yhteistyöryhmän odotetaan toimittavan yhteenvedon käytännön suosituksista ja toimenpiteistä, joilla jäsenvaltiot voivat pyrkiä turvaamaan vaalinsa,

- vaalimenettelyihin kohdistuvia kyberuhkia koskevan korkean tason konferenssin, joka järjestetään jäsenvaltioiden kanssa vuoden 2018 jälkipuoliskolla turvallisuusunionin työryhmän alaisuudessa.

3.3. Parannetaan koulutusta ja medialukutaitoa

Ratkaisevan tärkeiden ja digitaalisten taitojen elinikäinen kehittäminen on erityisesti nuorten keskuudessa välttämätöntä, jotta voidaan vahvistaa yhteiskuntien resilienssiä disinformaatiota kohtaan.

Komission tammikuussa 2018 hyväksymässä digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelmassa³⁵ korostetaan, että disinformaatio aiheuttaa riskejä koulutushenkilöstölle ja opiskelijoille ja että on tarpeen kehittää kaikkien oppijoiden digitaalisia ja -osaamista niin virallisessa kuin epävirallisessa koulutuksessa. Komission laatimassa kansalaisille tarkoitettussa eurooppalaisessa digitaalisten taitojen puitekehysessä esitetään laaja valikoima taitoja, joita kaikki oppijat tarvitsevat. Näitä ovat muun muassa informaatiolukutaito ja digitaalisen sisällön luominen sekä verkkoturvallisuuteen ja -hyvinvointiin liittyvät taidot.³⁶

Julkiseen kuulemiseen vastanneiden enemmistö katsoo, että verkkoalustat voisivat estää disinformaation leviämistä merkittävästi kouluttamalla käyttäjiä, antamalla heille

³⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FI/COM-2018-22-FI-FI-MAIN-PART-1.PDF>

³⁶ <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp/digital-competence-framework>.

paremmat valmiudet verkossa olevaan tietoon tutustumiseksi ja sen käyttämiseksi sekä tiedottamalla käyttäjille siitä, mikä sisältö on botin tuottamaa tai levittämää.³⁷

Koska disinformaatio ei rajoja kumarra, EU:n tehtävänä on tukea hyvien käytäntöjen levittämistä jäsenvaltioissa kansalaisten valmiuksien parantamiseksi. Komissio voi tehostaa EU:n toimia, jotka on suunnattu nuorille ja aikuisille.

- Komissio ohjaa medialukutaitoa käsittelevää asiantuntijaryhmää ja tukee Medialukutaito kaikille -hankkeen³⁸ kaltaisia pilottihankkeita.
- Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä tunnustetaan medialukutaidon merkitys³⁹. Mainitun direktiivin tarkistamisella pyritään lujittamaan jäsenvaltioiden viranomaisten toteuttamien medialukutaitoa koskevien toimien seuranta⁴⁰.
- Komissio tukee muun muassa Erasmus+-ohjelman kautta useita erilaisia aloitteita, jotka koskevat internetin turvallisuutta, digitaalista hyvinvointia ja digitaaitoja ja joilla pyritään lisäämään kansalaisten ja eritoten nuorten kriittistä tietoisuutta digitaalisesta ympäristöstä. Tämä puolestaan auttaa parantamaan digitaalista medialukutaitoa.
- Jäsenvaltiot, työmarkkinaosapuolet ja koulutusalan organisaatiot jakavat digitaalisen koulutuksen alan kokemuksia ja hyviä käytäntöjä digitaalisia taitoja ja osaamista käsittelevässä EU:n työryhmässä⁴¹.
- Komissio kannustaa jäsenvaltioita mobilisoimaan resursseja ja sisällyttämään koulutuspolitiikkaansa toimia seuraavilla aloilla: digitaalinen kansalaisuus, medialukutaito, kriittisen ajattelun taidot verkkoympäristössä sekä tietoisuuden lisääminen disinformaatiosta ja vahvistustekniikoista verkossa. Tässä yhteydessä on ratkaisevan tärkeää antaa opettajille tukea esimerkiksi koulutuksen ja hyvien käytäntöjen muodossa.

Lisäksi komissio aikoo

- kannustaa riippumattomia faktantarkistajia ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita tarjoamaan koulutusmateriaalia kouluille ja kouluttajille,
- sisällyttää #SaferInternet4EU⁴²-kampanjaan kohdennettuja aloitteita, jotka koskevat verkossa olevaa disinformaatiota,
- järjestää medialukutaidon eurooppalaisen temaviikon, jonka tarkoituksena on

³⁷ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>.

³⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/2016-call-proposals-pilot-project-media-literacy-all>

³⁹ Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä todetaan, että ”medialukutaidon kehittämistä kaikilla yhteiskunnan aloilla olisi sen vuoksi edistettävä ja edistymistä olisi seurattava tiiviisti” (johdanto-osan 47 kappale).

⁴⁰ Neuvosto on vahvistamassaan yleisnäkemyksessä sisällyttänyt jäsenvaltioille veloitteen edistää medialukutaitoa ja toteuttaa toimenpiteitä sen kehittämiseksi. Lainsäätäjät keskustelevat parhaillaan tästä vaatimuksesta mainitun direktiivin tarkistamisen yhteydessä.

⁴¹ https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups/digital-skills-competences_en

⁴² <https://www.betterinternetforkids.eu/web/portal/saferinternet4eu>.

lisätä tietoisuutta ja tukea rajatylittävää yhteistyötä asiaankuuluvien organisaatioiden välillä,

- raportoida medialukutaidosta audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin soveltamisen yhteydessä,*
- tehdä yhteistyötä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kanssa kansainvälisen oppimistulosten arviointiohjelman puitteissa, jotta voidaan tutkia mahdollisuutta lisätä medialukutaito yhdeksi niistä kriteereistä, joita OECD käyttää vertailevissa raporteissaan,*
- kannustaa edelleen työtä, jota digitaalitaiteja ja työpaikkoja edistävä koalitio⁴³ tekee digitaalitaitejen tukemiseksi, mukaan lukien yhteiskunnallinen osallistuminen,*
- jatkaa digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelman⁴⁴ täytäntöönpanoa ja antaa edelleen tukea Digitaaliset mahdollisuudet -harjoittelun⁴⁵ kaltaisille aloitteille, joilla pyritään lisäämään eurooppalaisten ja eritoten nuorten digitaaitoja ja -tietoisuutta sekä edistämään yhteisiä arvoja ja osallisuutta.*

3.4. Tuetaan laadukasta journalismia olennaisena osana demokraattista yhteiskuntaa

Laadukkaalla uutismedialla – kuten julkisilla tiedotusvälineillä – ja journalismilla on tärkeä rooli: ne tarjoavat kansalaisille laadukasta ja monipuolista tietoa. Ne varmistavat moniarvoisen ja kirjoitetaan laajan mediaympäristön, jossa kansalaiset voivat havaita, vastapainottaa ja vaimentaa disinformaatiota.

Muuttuvassa digitaalisessa ympäristössä on tarpeen investoida korkealaatuiseen journalismiin, lisätä luottamusta laadukkaaseen journalismiin keskeiseen yhteiskunnalliseen ja demokraattiseen rooliin sekä verkossa että sen ulkopuolella ja kannustaa laadukasta uutismediaa tutkimaan innovatiivisia journalismin muotoja.

Eurobarometrikyselyn mukaan kansalaiset pitävät perinteisiä tiedotusvälineitä kaikkein luotettavimpina uutislähteinä. Radiota piti luotettavimpana 70 prosenttia, televisiota 66 prosenttia ja uutislehtiä 63 prosenttia vastaajista. Vähiten luottamusta herättivät videonjakosivustot (27 prosenttia vastaajista) ja sosiaalisen median verkostot (26 prosenttia vastaajista). Vastausten perusteella nuoret luottavat muita enemmän verkossa oleviin uutisiin ja tietoihin.⁴⁶

On myös tarpeen uudelleentasapainottaa median ja verkkoalustojen välistä suhdetta. Tarkoitus on hyväksyä nopeassa tahdissa EU:n tekijänoikeusuudistus, joka parantaa kustantajien asemaa ja takaa tulojen oikeudenmukaisemman jakautumisen oikeudenhaltijoiden ja verkkoalustojen välillä. Tällöin erityisesti uutismediakanavien ja toimittajien on helpompi monetisoida sisältöään.

⁴³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-skills-jobs-coalition>.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/specific-actions-digital-education-action-plan>.

⁴⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-opportunity-traineeships-boosting-digital-skills-job>.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183>.

Toimittajien ja media-alan ammattilaisten olisi hyödynnettävä enemmän uusien teknologioiden tarjoamia mahdollisuuksia ja hankittavat tarvittavat digitaidot, jotta he osaavat käyttää data-analyyssejä ja sosiaalisen median analyyssejä. Näin voidaan parantaa faktojen selvittämistä ja tarkistamista.

Lisäksi on erittäin tärkeää, että media ja julkisen palvelun tehtävää hoitavat tiedotusvälineet saavat taakseen julkisen tuen. Näin voidaan taata laadukkaan tiedon saatavuus ja suojella journalismia yleisen edun mukaisesti. Jäsenvaltioiden tukitoimien, joilla pyritään EU:n yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, kuten median vapautteen ja moniarvoisuuteen, on katsottu olevan EU:n valtioneuvoston päätöksissä⁴⁷.

Jäsenvaltioita kannustetaan harkitsemaan horisontaalisia tukiohjelmiä sellaisiin markkinoiden epäkohtiin puuttumiseksi, jotka estävät laadukkaan journalismin kestävyuden, sekä tukitoimia erityisille toimille, kuten toimittajien kouluttamiselle sekä palvelu- ja tuoteinnovoinnille.

Voimassa olevissa säännöissä⁴⁸ selvennetään, millä perusteilla jäsenvaltiot voivat myöntää julkista tukea. Valtiontuen täytäntöönpanon läpinäkyvyyden ja ennustettavuuden parantamiseksi tällä alalla komissio aikoo asettaa julkisesti saataville sähköisen hakemiston, jossa on viitteet sovellettaviin valtioneuvoston päätöksiin ja asiaankuuluviin ennakkotapauksiin. Lisäksi avoimuusrekisterissä tulee olemaan saatavilla säännöllisesti päivitettäviä tietoja jäsenvaltioiden myöntämistä tuista.⁴⁹

Komissio aikoo käynnistää vuonna 2018 ehdotuspyynnön EU-asioita koskevan laadukkaan uutisisällön tuottamisesta ja levittämisestä datavetoisessa uutismediassa.

Meneillään olevat hankkeet huomioon ottaen komissio aikoo selvittää mahdollisuuksia lisätä rahoitusta sellaisten aloitteiden tukemiseksi, joilla edistetään tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta sekä laadukasta uutismediaa ja journalismia, mukaan lukien taidot, toimittajien koulutus, uutistoimitusten uudet teknologiat ja datavetoiset yhteistyöalustat.

Perusoikeusviraston laatima työkaluvalikoima (toolkit for media professionals on coverage from a fundamental rights angle) antaa toimittajille suosituksia, vinkkejä ja

⁴⁷ Komissio on erityisesti hyväksynyt tuen uutistoimistoille (esimerkiksi SA.30481, toimistolle Agence France-Press (AFP) annettu valtiontuki, Ranska, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_30481), yleiset lehdistötukiohjelmat (esimerkiksi SA.36366, lehdistölle myönnettävä tuotanto- ja innovaatiotuki, Tanska, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_36366) ja sellaisia julkaisuja koskevat ohjelmat, joiden mainostulot ovat vähäiset (esimerkiksi SA.47973, vuonna 2015 annettu Ranskan lehdistötukiasetus, Ranska, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_47973).

⁴⁸ Julkisen palvelun yleisradiotoimintaan sovelletaan erityisiä yksityiskohtaisia ohjeita (komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksien soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, EUVL C 257, 27.10.2009, s. 1). Suunnitellun tuen tyypistä riippuen merkityksellisiä voivat tältä osin olla myös T&K&I-tukeen sovellettavat ohjeet (komission tiedonanto – Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle, EUVL C 198, 27.6.2014, s. 1) ja yleinen ryhmäpoikkeusasetus (komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteuttamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna komission asetuksella (EU) 2017/1084, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2017, EUVL L 156, 20.6.2017, s. 1).

⁴⁹ Valtiontukien avoimuusmoduulin julkinen hakusivusto on osoitteessa <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=en>.

työkaluja, jotka auttavat käsittelemään eettisiä ongelmia, muun muassa disinformaatiota, perusoikeuksien näkökulmasta.

3.5. Torjutaan sisäisiä ja ulkoisia disinformaatiouhkia strategisen viestinnän avulla

Viranomaisten toteuttamat viestintä- ja valistustoimet ovat olennainen osa disinformaation torjuntaa. Strateginen viestintä edellyttää disinformaation havaitsemisen ja analysoinnin lisäksi soveltuvia tiedotustoimia perättömien väitteiden torjumiseksi. Kohdassa 3.1 esitetyt toimenpiteet tekevät verkossa olevan disinformaation havaitsemisesta ja analysoinnista tarkempaa ja oikea-aikaisempaa. Ne helpottavat strategista viestintää Euroopasta ja EU:n toimintalinjoista.

Tämä on erityisen tärkeää, koska EU on usein sellaisten disinformaatiokampanjoiden kohde, joilla pyritään heikentämään EU:n instituutioita, toimintalinjoja, toimia ja arvoja. Tällaisen heikentämistoiminnan lähteet voivat sijaita EU:ssa tai sen ulkopuolella. Asianomaiset toimijat voivat olla yksityisen tai julkisen sektorin toimijoita ja harjoittaa toimintaansa sekä EU:n alueella että kolmansissa maissa. Kuten edellä on todettu, vuonna 2015 perustettiin Euroopan ulkosuhdehallinnon yhteyteen East Stratcom -työryhmä, jonka tehtävänä on käsitellä Venäjän meneillään olevia disinformaatiokampanjoita, jotka ovat yksi tärkeä ulottuvuus tässä haasteessa. Vuonna 2016 perustettiin EU:n hybridianalyysikeskus EU:n tiedusteluanalyysikeskuksen yhteyteen. Sen tehtävänä on seurata ja käsitellä ulkomaisten toimijoiden aiheuttamia hybridiuhkia, kuten disinformaatiota, joilla pyritään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon EU:ssa ja sen naapurimaissa. Nämä elimet yhdessä vastikään perustetun Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen kanssa muodostavat perustan vahvemmillemme eurooppalaisille vastatoimille.⁵⁰ Ne ovat tärkeitä tekijöitä EU:n ja Pohjois-Atlantin puolustusliiton välisessä yhteistyössä, jolla pyritään parantamaan Euroopan resilienssiä, koordinoitavia toimia ja valmiuksia hybridi-vaikuttamisen torjumiseksi.

Komissio aikoo yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa lujittaa strategista viestintävalmiuttaan tehostamalla aluksi disinformaation vastaisten viestintätoimien sisäistä koordinoitua.

Komissio aikoo yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa ulottaa tämän yhteistyön – siihen liittyvän tietämyksen ja toiminnan – muihin EU:n instituutioihin ja asianmukaisen mekanismin kautta myös jäsenvaltioihin. Verkosto käyttää turvallisen verkkoalustan keräämää dataa disinformaatiosta (ks. kohta 3.1.2), jotta voidaan suunnitella tiedotustoimia, joilla pyritään poistamaan perättömät väitteet Euroopasta ja torjumaan disinformaatiota sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto aikovat tutkia tarkemmin mahdollisuuksia kehittää strategisia viestintätoimia ja muita mekanismeja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan lujittaa resilienssiä sekä torjua järjestelmällisiä disinformaatiokampanjoita ja hybridi-vaikuttamista, joita vieraat valtiot kohdentavat kansalaisiin ja tahoihin EU:ssa.

⁵⁰ Yhteinen kehys hybridiuhkien torjumiseksi: Euroopan unionin toimet, yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, annettu 6. huhtikuuta 2016, JOIN(2016) 18 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=en>.

Komissio aikoo yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa raportoida kesäkuussa edistymisestä valmiuksien vahvistamisessa hybridiuhkien torjumiseksi. Aikomuksena on raportoida myös edistymisestä kyberturvallisuuden, strategisen viestinnän ja vastatiedustelun alalla.

4. PÄÄTELMÄ

Hyvin toimiva, vapaa ja pluralistinen tietoekosysteemi, joka perustuu korkeisiin ammatillisiin normeihin, on välttämätön terveen demokraattisen keskustelun kannalta. Komissio ottaa huomioon uhat, joita disinformaatio voi aiheuttaa avoimille ja demokraattisille yhteiskunnille. Tässä tiedonannossa esitetään kattava strategia mainittuihin vakaviin uhkiin reagoimiseksi. Pyrkimyksenä on edistää avoimuuteen perustuvia digitaalisia ekosysteemejä, suosia laadukasta tietoa, lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia disinformaatiota vastaan ja suojella eurooppalaisia demokratioita ja päätöksentekoprosesseja. Komissio kehottaa kaikkia merkityksellisiä toimijoita tehostamaan toimiaan huomattavasti, jotta tämä ongelma voidaan ratkaista asianmukaisesti. Se katsoo, että edellä esitetyillä toimilla voidaan torjua disinformaatiota verkossa olennaisella tavalla, jos ne pannaan täytäntöön tehokkaasti. Komissio jatkaa silti työtään tällä alalla.

Komissio aikoo raportoida viimeistään joulukuussa 2018 edistyksestä, jota tällä alalla on saatu aikaan. Komission tulevassa kertomuksessa tarkastellaan myös, tarvitaanko lisätoimia edellä esitettyjen toimien jatkuvan seurannan ja arvioinnin varmistamiseksi.