

Skýrsla

forsætisráðherra um aðkomu og hlutdeild hulduaðila í kosningum til Alþingis, samkvæmt beiðni.

Með beiðni (á þskj. 576, 409. mál) frá Þorgerði K. Gunnarsdóttur og fleiri alþingismönnum er þess óskað að forsætisráðherra flytji Alþingi skýrslu um aðkomu og hlutdeild hulduaðila í kosningum til Alþingis árin 2016 og 2017.

Í skýrslunni verði m.a. fjallað um:

1. Hvort og þá hvernig unnt sé að greina aðkomu og hlutdeild hulduaðila í síðustu tvennum kosningum til Alþingis og hvort og þá hvernig komið verði í veg fyrir nafnlausar kosningaauglýsingar og áróður.
2. Hvort stjórnsmálaflokkar, sem buðu fram í kosningum til Alþingis 2016, hafi gert grein fyrir framlögum til kosningabaráttu sinnar í formi auglýsingaherferða á vef- og samfélagsmiðlum sem kostaðar voru af þriðja aðila, sbr. 1. og 2. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 8. gr. laga um fjármál stjórnsmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006.
3. Mat á verðmæti þeirra framlaga sem falla undir framangreinda skilgreiningu og ekki var gerð grein fyrir í ársreikningum stjórnsmálaflokkanna.

Að lokum er þess óskað að ráðherra taki afstöðu til þess hvernig komið verði í veg fyrir nafnlausar kosningaauglýsingar og áróður innlendra aðila og jafnframt hvernig bregðast megi við hættunni á inngripi erlendra aðila í kosningum á Íslandi.

Inngangur

Útbreiðsla rangra og misvísandi upplýsinga er umtalsverð áskorun fyrir þau ríki sem kenna sig við lýðræði og opna stjórnhætti. Þróun netsins og samfélagsmiðla hefur gert auðveldara en áður að breiða út upplýsingar sem hafa þann tilgang að blekkja, villa mönnum sýn og jafnvel grafa undan lýðræðinu. Sérstaklega hefur það vakið ugg ef erlend ríki geta hlutast til um lýðræðislega ferla og samheldni í lýðræðislegum samfélögum með nýttísku upplýsingahernaði af þessu tagi. Í skýrslubeiðninni til forsætisráðherra er einkum vikið að einum anga þessa viðfangsefnis, þ.e. hvort þess megi sjá stað í baráttu fyrir nýlegar kosningar hér á landi að nafnlausum áróðri hafi verið beitt og hvort bregðast þurfi við.

Stjórnskipulegur rammi

Opið lýðræðislegt samfélag eins og á Íslandi þrífst á óheftri opinberri umræðu þar sem kjósendur eiga að geta valið með upplýstum hætti á milli frambjóðenda og framboða í frjálsum og sanngjörnum kosningum. Viðurkennt er hlutverk fjölmiðla við að veita stjórnvöldum og stjórnsmálaöflum aðhald og láta almenningi í té upplýsingar svo hann geti sjálfur myndað sér skoðun og tekið virkan þátt í stjórnámálum. Þótt tjáningar-, upplýsinga- og fjölmiðlafrelsi njóti ríkrar verndar skv. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er heimilt að takmarka þetta frelsi með lögum enda búi lögmætt markmið að baki og gætt sé meðalhófs.

Þannig hefur verið talið heimilt að setja lög um ljósvakamiðla til að tryggja óháðan fréttáflutning og lög er stuðla að fjölbreytni og fjölræði, til verndar friðhelgi einkalífs, til að setja ramma um auglýsingar og vernd barna gegn skaðlegu efni.

Umrædd frelsisréttindi eru sérlega mikilvæg í aðdraganda kosninga. Grunnrök á bak við reglulegar kosningar í lýðræðisríki eru að þá fá kjósendur tækifæri til að dæma valdhafa, endurnýja umboð þeirra eða hafna þeim og byggja val sitt á sem bestum upplýsingum um þá valkosti sem fyrir hendi eru. Að sama skapi hefur verið talið heimilt og jafnvel nauðsynlegt að setja vissar reglur um upplýsingamiðlun í aðdraganda kosninga. Slíkar reglur helgast m.a. af nauðsyn þess að koma réttum upplýsingum á framfæri við kjósendur um hvernig þeir geti sannreynt að þeir séu á kjörskrá og um sjálfa framkvæmd kosninganna. Þá geta slíkar reglur miðað að því að koma í veg fyrir óeðlileg áhrif á skoðanamyndun í aðdraganda kosninga, þær geta til dæmis lotið að skoðanakönnunum, að jafnræði milli frambjóðenda, takmörkunum við pólitískum auglýsingum og gagnsæi um fjármögnun kosningabaráttu.

Einnig má benda á að skv. 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar er heimilt að setja tjáningar-frelsi skorður í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins. Aðgerðir til að stemma stigu við undirróðursstarfsemi sem er í ætt við hernaðaraðgerðir gætu sótt stoð í slíka heimild.

Almennt um rangar og villandi upplýsingar

Á þessu sviði er mikilvægt að vanda til hugtakanotkunar meðal annars vegna þess að stjórnvöld verða að fara varlega í að reyna að hefta frelsi til upplýsingamiðlunar, frelsi sem í grunninn nær yfir rétt til að fara með rangt mál. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur stungið upp á þeirri skilgreiningu að með röngum og villandi upplýsingum sé átt við upplýsingar sem eru framleiddar, bornar fram og miðlað í hagnaðarskyni eða til að afvegaleiða almenning og sem geta valdið samfélagslegum skaða. Slíkt tjón getur falist í ógnun við lýðræðislega ferla og stofnanir. Undir hugtakið falla sem sagt ekki mistök við fréttáflutning, háðsádeilur og skop eða innlegg í þjóðfélagsumræðu sem ber með sér að vera skrifað út frá tilteknum sjónarhóli.¹

Netið hefur ekki einungis aukið magn og fjölbreytni fréttu sem borgurunum standa til boða. Það hefur einnig breytt þeim leiðum sem almenningur hefur til að afla sér upplýsinga og miðla þeim áfram. Ungt fólk, einkum og sér í lagi, notar netið sem meginuppsprettu upplýsinga. Netið getur gert lýðræðislega ferla enn þáttökuvænni og stuðlað að því að rödd sem flestra fái að heyrast. En netið getur einnig, í formi samfélagsmiðla, stuðlað að útbreiðslu rangra og villandi upplýsinga af slíku umfangi og með slíkum hraða að ógn stafar af. Dæmi um slíka ógn er þegar upplýsingar eru sniðnar einstaklingsbundið og til verða upplýsingahólf og afkimar sem stríða gegn hugmyndinni um eitt opið samfélagsrými.

Röngum og villandi upplýsingum er oft beitt til að ýta undir öfgaskoðanir og vantraust á samfélagslegum stofnunum. Þá geta slíkar áróðurs- eða undirróðursherferðir tekið á sig mynd sem er í ætt við hernaðaraðgerðir og geta ógnað þjóðaröryggi, stundum þá í tengslum við netárásir, t.d. á kosningakerfi.

Rangar og villandi upplýsingar geta enn fremur haft áhrif á stefnumótun með því að skekkja almenningsálit. Óprúttir aðilar geta þannig haft áhrif á opinbera umræðu, háttsemi og stefnumótun í mikilvægum málaflokkum eins og varðandi loftslagsmál, fólksflutninga milli heimshluta, öryggismál, heilbrigðismál og efnahagsmál. Þær geta einnig dregið úr trausti á vísindum og staðreyndum sem leiddar hafa verið fram með reynslurökum.

¹ Tackling online disinformation: a European approach. COM(2018)236 frá 26. apríl 2018.

Ýmsar samfélagshræringar hafa gert það að verkum að jarðvegur er nú frjór fyrir rangar og villandi upplýsingar. Efnahagslegt óvissuástand, öfgahreyfingum vex fiskur um hrygg og ýmsar menningarsögulegar breytingar valda óöryggi og efasemdum um ýmislegt sem áður var viðtekið. Hér þarf að taka mið af því að aðstæður geta verið ólíkar frá einu landi til annars og hættan mismunandi mikil. Þá hefur upplýsingamiðlun gerbreyst. Hefðbundnir fjölmiðlar og fréttamennska sem lýtur siðareglum á undir högg að sækja. Nýir tæknirisar sjá sér leik á borði að ná til gífurlega stórs hóps notenda þar sem þeir leggja áherslu á magn upplýsinga og notkunartíma fremur en gæði og áreiðanleika. Að sama skapi er framleiðsla rangra eða villandi upplýsinga sem hefur á sér sannferðugt yfirbragð orðin tæknilega mun auðveldari og oft og tíðum ábatasöm. Tæknin gerir einnig kleift að nota sjálfvirkni og gervigreind til að magna upp áhrif.

Umræða og viðbrögð á erlendum vettvangi

Mikil umræða hefur verið um þetta efni á alþjóðlegum vettvangi. Í Bandaríkjunum fer nú fram opinber rannsókn á því að hvaða marki rússneskir aðilar hafi haft ótilhlýðileg áhrif á forsetakosningarnar 2016. Þar í landi hefur verið til umræðu að setja lög sem ganga undir nafninu „Honest Ads Act“.² Samkvæmt kosningalögum í Bandaríkjunum verður að upplýsa hver standi á bak við pólitískar auglýsingar í ljósvakamiðlum og prentmiðlum. Lagt er til að skylda þessi nái einnig til auglýsinga á samfélagsmiðlum. Fyrirtækin Twitter og Facebook hafa lýst opinberlega yfir stuðningi við slíka lagasetningu.

Á franska þinginu hefur verið lagt fram frumvarp til laga um baráttuna gegn rangfærslum.³ Í athugasemdum með frumvarpinu segir að gildandi lög þar í landi geri kleift að draga þá sem standa fyrir undirróðri í aðdraganda kosninga til ábyrgðar. Hins vegar skorti heimildir til að fjarlægja slíkt efni tafarlaust og við því er brugðist í frumvarpinu. Þá er gert ráð fyrir ríkari lagaskyldu netfyrirtækja að gera gögn aðgengileg sem auðvelda stjórnvöldum að koma auga á það ef verið er að grafa undan lýðræðislegum ferlum með útbreiðslu rangra upplýsinga. Jafnframt verði notendum gert kleift að komast að því hver standi að kostuðu efni.

Netfyrirtæki sem miðla efni, reka samfélagsmiðla og leitarvélar gegna stóru hlutverki í þessu sambandi. Að mati framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hafa þessi fyrirtæki brugðist og ekki tekist nægilega á við áskoranir sem tengjast misnotkun í annarlegum tilgangi. Inn í þetta fléttast afhjúpanir um að þessi fyrirtæki hafi ekki verndað nægilega persónu-upplýsingar notenda sinna.⁴ Fyrirtækið Cambridge Analytica kemur þar við sögu og eiga aðferðir þess einnig að hafa nýst í kosningabaráttunni fyrir þjóðaratkvæðagreiðsluna í Bretlandi um úrsögn úr Evrópusambandinu.

Nú nýverið brást Facebook við með því að heita því að auka gagnsæi um pólitískar auglýsingar. „Við vorum lengi að átta okkur á íhlutun Rússa í kosningarnar 2016,“ sagði Mark Zuckerberg, stofnandi Facebook, á F8 ráðstefnunni í byrjun maí 2018. „Við áttum ekki von á samræmdum upplýsingaaðgerðum af þessu tagi.“ Hann útskýrði að fyrirtækið hefði eflt kerfi sín fyrir kosningar í Frakklandi og Þýskalandi á árinu 2017 og kosningar um sæti í öldungadeild Bandaríkjaþings í Alabama. Þá stæði til að krefjast þess að þeir sem keyptu pólitískar auglýsingar framvísuðu skilríkjum til að sanna á sér deili og gerðar yrðu strangari

² Sjá <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1989>. Frumvarpið var lagt fram í öldungadeildinni 19. október 2017.

³ Sjá þingmál nr. 799 á 15. löggjafarþingi, lagt fram 21. mars 2018. Ber frumvarpið heitið proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations. Að frumvarpinu stendur þingflokkur flokks Emmanuel Macrons forseta, La République en Marche, en 1. flutningsmaður er Richard Ferrand.

⁴ Tackling online disinformation: a European approach. COM(2018)236 frá 26. apríl 2018.

kröfur til gagnsæis um pólitískar auglýsingar á Facebook heldur en varðandi auglýsingar í hefðbundnari miðlum.⁵ Alex Stamos, yfirmaður öryggismála hjá Facebook, tilkynnti á þessari sömu ráðstefnu að til staði að opna vef í júní 2018 þar sem hægt yrði að skoða tiltækar upplýsingar um allar pólitískar auglýsingar sem Facebook hefði birt, þar með talið texta auglýsinganna, hve mikið þær kostuðu, hverjir sáu þær og úr hvaða hópum samfélagsins.⁶ Ekki kom þó skýrt fram hvort þessi vefur mundi geyma víðtækar upplýsingar um auglýsingar aftur í tímann.

Umræðan erlendis hefur ekki eingöngu snúist um auglýsingar á samfélagsmiðlum. Grunsemdir eru uppi um að erlendir aðilar hafi reynt að hafa áhrif á kosningar með því að dreifa falsfréttum eða magna upp fréttir. Þetta efni er nú þegar til rannsóknar í Bandaríkjunum vegna forsetakosninganna þar í landi 2016.⁷

Í grein í Dagens Nyheter 28. maí sl. er fjallað um hættuna á að rússneskir aðilar reyni að hafa áhrif á þingkosningar þar í landi seinna á þessu ári.⁸ Rætt er við Janis Sarts, yfirmann Stratcom sem er rannsóknarsetur á vegum Atlantshafsbandalagsins (NATO) í Riga í Lettlandi. Stofnunin rannsakar meðal annars notkun upplýsinga í hernaði. Að hans mati hefur orðið töluverð þróun í þessu efni á undanförunum árum. „Fyrir þremur árum voru þetta nánast eingöngu manneskjur sem stóðu fyrir tröllskap á netinu. Síðan var farið að nota yrkja, þ.e.a.s. sjálfvirka netreikninga, meira og meira. Nú sjáum við tilhneigingu til að einstaklingar séu farnir að beita sér aftur meira.“ En hvað býr að baki? Hvað vilja nettröllin og hvað eru yrkjarnir forritaðir til að gera? „Í fyrsta lagi gengur þetta út á að trufla Vesturlönd,“ segir Sarts. „Þetta snýst ekki svo mjög um að styðja einn hóp eða flokk fremur en annan, heldur að breiða út falskar – eða jafnvel sannar – fréttir sem auka sundrung í samfélaginu. Að ýta undir hópa með öfgaskoðanir, til þess að auka á bresti í samfélaginu.“ Einnig sé tilgangurinn sá að draga úr tiltrú á kosningar og fá eins marga og hægt er til að efast um að kosningar fari eðlilega fram. „Þetta kann að hljóma ótrúlega, en við verðum að vera undir þetta búin, að utanaðkomandi aðilar reyni að draga úr tiltrú á lýðræðið, í það minnsta hjá vissum samfélagshópum.“ Þetta er gert með því að breiða út fréttir – tilbúnar eða raunverulegar – um hnökra á framkvæmd kosninga og sá þannig fræjum efasemda um að rétt sé staðið að málum. Þannig sé hægt að telja öfgahópum trú um að „kerfið“ sé að reyna að halda þeim frá því að komast til valda.⁹

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur nýlega, í kjölfar víðtæks samráðs, lagt til aðgerðapakka til að takast á við aðsteðjandi vanda.¹⁰

1. Aukið verði gagnsæi varðandi uppruna upplýsinga og þær leiðir sem notaðar eru til að framleiða, fjármagna, dreifa og miðla upplýsingum. Framkvæmdastjórnin hvetur netfyrirtæki til að herða róðurinn í baráttu gegn röngum og villandi upplýsingum á netinu.

⁵ <https://www.fastcompany.com/40566365/at-f8-zuckerberg-reiterates-facebooks-commitment-to-election-integrity>

⁶ <https://www.fastcompany.com/40566574/facebook-really-wants-us-to-know-election-ads-will-be-transparent>

⁷ Yfirmenn sex helstu leyniþjónustustofnana Bandaríkjanna staðfestu á fundi með þingnefnd í öldungadeildinni 13. febrúar 2018 að rússneskir aðilar hefðu reynt að hafa áhrif á forsetakosningarnar, meðal annars með því að dreifa falsfréttum. Ekkert benti til annars en að svipuð áform væru uppi varðandi þingkosningar á þessu ári.

⁸ Dagens Nyheter: “Så vill ryska nättroll påverka valet i Sverige“, birtist á vef 28. maí 2018.

⁹ Um hættur af þessu tagi er fjallað til dæmis í nýlegri danski áhættumatskýrslu. „Rusland har arvet erfaringen med og brugen af påvirkningskampagner fra Sovjetunionen, men bl.a. udbredelsen og brugen af de sociale medier gør sådanne kampagner betydeligt mere effektive. Rusland bruger i dag målrettede påvirkningskampagner til at give næring til mistro til vestlige politikere, myndigheder og meningsdannere og til at skabe tvivl om vestlige mediers troværdighed. Rusland kan desuden have til hensigt på kort sigt at påvirke konkrete valg handlinger og mere langsigtet at forstærke intern uenighed og splid i andre landes befolkninger.“ Efterretningsmæssig Risikovurdering 2017, bls. 20.

¹⁰ Tackling online disinformation: a European Approach. COM(2018)236 frá 26. apríl 2018. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins byggir tillögur sínar meðal annars á skýrslunni A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation frá mars 2018.

Sjálfsreglun geti leikið mikilvægt hlutverk en henni verði þá að fylgja vel eftir. Framkvæmdastjórnin muni styðja við innleiðingu háttisreglna þar sem netfyrirtæki og auglýsingamarkaðurinn sameinist um að herða eftirlit með auglýsingum. Dregið verði úr tekjumöguleikum þeirra sem breiða út rangar upplýsingar og fækkað möguleikum til að vera með hnitmiðaðar pólitískar auglýsingaherferðir. Þá setji netfyrirtækin á laggirnar gagnagrunn með upplýsingum um pólitískar auglýsingar, þar með talið um hver hafi keypt auglýsingarnar, upphæðir og viðmið sem notuð voru til að beina auglýsingum að tilteknum hópi. Þá verði gripið til aðgerða til að loka gervinotendareikningum.

2. Stuðlað verði að aukinni fjölbreytni upplýsinga með því að styðja gæða fréttamennsku, fjölmiðlalæsi og betra jafnvægi milli þeirra sem framleiða efni og þeirra sem dreifa því. Að mati framkvæmdastjórnarinnar er þetta vænleg leið til að skapa mótvægi við falsfréttir og sporna við því að þær verði yfirgnæfandi. Stuðningur opinberra aðila við fjölmiðla almennt og almannaþjónustumiðla sérstaklega sé mjög mikilvægur og fyrir liggi að hann stríði ekki gegn ríkisstyrkjareglum enda sé unnið að markmiðum fjölmiðlafrelsis og fjölbreytni upplýsinga. Evrópusambandið sjálft verði einnig oft fyrir barðinu á áróðri sem miði að því að grafa undan því. Hér verði að herða gagnaðgerðir, þegar við á, í samstarfi við NATO.
3. Stuðlað verði að trúverðugleika upplýsinga með því að gefa betur til kynna að þeim sé treystandi, t. d. með sérstökum merkingum. Í þessu sambandi hafi svokallaðir staðreyndarýnar (e. fact checkers) sannað gildi sitt. Trúverðugleiki þeirra velti þó að sjálfstöðu á sjálfstæði þeirra og að starfsemin byggist á heilindum og gagnsæi um vinnubrögð.¹¹

Lagarammi varðandi kosningar hér á landi

Mikilvægi þess að kosningar fari réttilega fram eru undirstrikaðar í 102. og 103. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Þannig segir í 1. mgr. 102. gr.: „Hver, sem leitast við að aftra því, að fram fari kjör forseta, að kosningar fari fram til Alþingis, bæjar- eða sveitarstjórna eða annarra opinberra starfa, svo og hver, sem rangfærir eða ónýtir niðurstöðu slíkrar kosningar, skal sæta fangelsi allt að 4 árum.“

Í 117. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, er fjallað um óleyfilegan kosningaáróður og kosningaspjöll. Þar er lýst refsivert að bera á mann fé eða fríðindi til að hafa áhrif á hvort hann greiðir atkvæði eða hvernig hann greiðir atkvæði, beita ógnunum eða þvingunarráðstöfunum í sambandi við kosningar. Ekki er þar fjallað um auglýsingar nema að því marki sem þær tengjast sjálfum kjörstaðnum.

Í VI. kafla fjölmiðlalaga nr. 38/2011 er að finna reglur um auglýsingar í fjölmiðlum. Lögin ná ekki yfir samfélagsmiðla á borð við Facebook og þar er ekki að finna ákvæði sem tekur sérstaklega til pólitískra auglýsinga í aðdraganda kosninga. Er raunar óljóst hvort lögin nái yfirleitt yfir pólitískar auglýsingar.¹² Fram kemur að viðskiptaboð skuli vera auðþekktanleg sem slík og skýrt afmörkuð frá öðru efni. Viðskiptaboð skulu ekki skerða virðingu fyrir mannlegri reisu né fela í sér nokkra mismunun á grundvelli kynferðis, kynþáttar eða þjóðernis, ríkisfangs, trúarbragða eða trúarskoðana, fötlunar, aldurs, kynhneigðar eða annarrar stöðu.

¹¹ Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar er til dæmis bent á starf The International Fact-Checking Network. Sjá <https://www.poynter.org/international-fact-checking-network-fact-checkers-code-principles>.

¹² Sjá álit fjölmiðlanefndar nr. 1/2017 frá 28. júní 2017 er varðaði kynningarþætti fyrir framboð til alþingiskosninga á Hringbraut.

Á vettvangi Evrópusambandsins liggja nú fyrir drög að breytingu á hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni 2010/13/EU, sem innleidd var í íslenskan rétt með fjölmiðlalögum nr. 38/2011. Samkvæmt drögunum munu myndbönd sem dreift er á samfélagsmiðlum, á borð við YouTube og Facebook, falla undir gildissvið tilskipunarinnar verði hún samþykkt.¹³ Tilskipunin tekur til hatursorðræðu á samfélagsmiðlum og hefur það m.a. að markmiði að vernda börn fyrir skaðlegu efni. Innleiðing breytinganna í íslenska löggjöf kynni að hafa áhrif á eftirlitshlutverk fjölmiðlanefndar samkvæmt fjölmiðlalögum en í drögunum að tilskipuninni er hins vegar ekki beint kveðið á um miðlun falsfrétta eða áróðurs í aðdraganda kosninga.

Í lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 er svo að finna ákvæði um auglýsingar í atvinnustarfsemi á vöru eða þjónustu. Þau lög myndu því ekki eiga við um þær auglýsingar sem hér eru til umfjöllunar. Í 6. gr. laganna kemur fram að auglýsingar skuli vera skýrt aðgreindar frá öðru efni fjölmiðla. Þær mega ekki vera ósanngjarnar gagnvart keppinautum eða neytendum vegna forms þeirra eða sökum þess að skírskotað er til óviðkomandi mála. Fyrirtæki þurfa að geta fært sönnur á fullyrðingar sem koma fram í auglýsingum.

Í lögum nr. 162/2006, um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, er lagt bann við því veita viðtöku framlögum frá óþekktum gefendum, sbr. 2. mgr. 6. gr. Framlög eru skilgreind í 4. tölul. 2. gr. sem „bein fjárframlög eða önnur gæði sem metin verða til fjár, án tillits til þess hvaðan þau koma eða hvers eðlis þau eru. Til framlaga í þessum skilningi teljast allir afslættir af markaðsverði, ívilnanir og eftirgjöf, þar með taldir afslættir af markaðsverði auglýsinga...“ Þá segir að önnur framlög, svo sem endurgjaldslaut lán vinnuafis, aðstöðu eða búnaðar skuli „metin til peningaverðs á gangverði eða markaðsverði á hverjum tíma og tilgreind í reikningum á því verði“.

Samkvæmt lögnum er óheimilt að taka við hærri framlögum frá lögaðilum eða einstaklingum en 400.000 kr. á ári.

Stjórnmalasamtök skulu, skv. 9. gr., skila Ríkisendurskoðun reikningum sínum fyrir 1. október ár hvert fyrir síðastliðið ár. Birta skal nöfn allra lögaðila sem veita framlög til stjórnmalastarfsemi sem og fjárhæð þeirra. Einnig skal birta nöfn einstaklinga sem veitt hafa framlög sem eru metin á meira en 200.000 kr. Samkvæmt leiðbeiningum Ríkisendurskoðunar skal greina á milli beinna fjárframlaga og verðmæta í öðrum gæðum.

Í skýrslu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu um alþingiskosningarnar 2017¹⁴ segir: „Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda ná ekki yfir útgjöld þriðju aðila (e. third parties) í kosningaherferðum. Flestir viðmælenda ÖSE bentu á að mikil aukning hefði orðið á kosningabaráttu þriðju aðila, einkum á netinu. Slíkar auglýsingar væru langflestar af neikvæðum toga og í þeim væri oft ráðist á tiltekna stjórnmalaflokka og stjórnmalamenn. Í hefðbundnum fjölmiðlum, svo sem útvarpi eða í dagblöðum, eru auglýsingar stjórnmalaflokka ávallt undir nafni en auglýsingar sem birtust á netinu voru yfirleitt nafnlausar.“ Í skýrslunni eru sett fram þessi tilmæli: „Setja ætti reglur um kosningabaráttu þriðju aðila, þ.m.t. kröfu um að gerð yrði grein fyrir útgjöldum þeirra tengdum kosningum.“¹⁵ Þá er í skýrslunni einnig að finna tilmæli um að íhuga mætti að skylda stjórnmalaflokka til að gera grein fyrir fjármálum kosningabaráttunnar, sundurliðað, fyrir kjördag.

¹³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services in view of changing market realities.

¹⁴ OSCE: Ísland. Alþingiskosningar 28. október 2017. Úttektarskýrsla kosningasérfræðinga ODIHR. Varsjá 2. mars 2018.

¹⁵ Þetta er úr íslensku þýðingunni en á ensku hljóða tilmælin svo: „Political campaigning of third-parties ahead of elections could be regulated, including reporting requirements on their election-related expenditures.“

Loks má geta þess að æra manna nýtur verndar samkvæmt almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, og skaðabótalögum, nr. 50/1993. Ekki er loka fyrir það skotið að nafnlaus, ósönn og meiðandi ummæli og myndbirtingar í garð einstakra frambjóðenda í aðdraganda kosninga gætu, í einhverjum tilvikum, falið í sér brot á meiðyrðalöggjöf.

Aðkoma hulduaðila að kosningum hér á landi

Eins og kemur fram í greinargerð með skýrslubeiðninni voru nafnlausar auglýsingar sem beindust gegn ákveðnum stjórnmaflokki áberandi á samfélagsmiðlum fyrir alþingiskosningar haustin 2016 og 2017. Þær síður sem voru mest áberandi voru *Kosningar 2016* og *Kosningar 2017* sem beindu spjótum sínum að flokkum á vinstri væng stjórnmalanna og *Kosningavaktin* sem rak áróður gegn flokkum á hægri vængnum. Umræddar síður voru allar vistaðar á samfélagsmiðlinum Facebook.

Ekkert bendir til þess að umræddar herferðir hafi verið ólöglegar miðað við núgildandi lög og því er vandséð hvað stjórnvöld geti gert til að grafast nánar fyrir um hverjir stóðu á bak við þær. Þær rannsóknarheimildir sem helst kæmu til greina væru í höndum lögreglu en þá yrði að vera uppi grunur eða kæra um refsivert brot. Samkvæmt fjölmiðlalögum getur fjölmiðlanefnd kært brot á lögnum til lögreglu. Alvarlegustu brotin í þessu sambandi, sem mögulega gætu tengst nafnlausum kosningaráróðri, væru brot á 27. gr. fjölmiðlalaga um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi. Þá er kveðið á um það í 2. mgr. 52. gr. laganna að fjölmiðlanefnd geti „að undangenginni lögmæltri málsmeðferð samkvæmt fjölmiðlalögum bannað, með ákvörðun, miðlun efnis sem telst andstætt ákvæðum laga“. Eftirlitshlutverk fjölmiðlanefndar nær þó ekki til samfélagsmiðla, eins og áður greinir.

Eftir er að koma í ljós hvort Facebook muni birta opinberlega að eigin frumkvæði upplýsingar aftur í tímann um auglýsingar af þessu tagi.

Hafa stjórnmaflokki hér á landi gert grein fyrir framlögum?

Mat á verðmæti framlaga?

Ekkert liggur fyrir um það hverjir stóðu á bak við umræddar herferðir og slíkar upplýsingar er ekki hægt að lesa til dæmis úr þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun birtir á vef sínum. Eftirlit Ríkisendurskoðunar beinist að fjármálum stjórnmalasamtaka og ekkert liggur fyrir um hvort stjórnmalasamtök sem lúta því eftirliti hafi staðið á bak við umræddar herferðir eða notið góðs af þeim þannig að slíks framlags bæri að geta í reikningum stjórnmalasamtakanna eða einstakra frambjóðenda.

Umræða hér á landi

Forsætisráðherra skipaði hinn 8. febrúar 2018 nefnd um endurskoðun laga nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og um upplýsingaskyldu þeirra. Í nefndinni sitja fulltrúar allra stjórnmalasamtaka sem sæti eiga á Alþingi auk fulltrúa forsætisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis. Auk almennrar endurskoðunar laganna er nefndinni falið að skoða leiðir til að takast á við nafnlausan kosningaráróður og auglýsingar og yfirfara áður nefndar athugasemdir ÖSE vegna alþingiskosninganna 2017. Málefnið hefur verið rætt í nefndinni en niðurstöðu hennar hvað þetta varðar er að vænta haustið 2018. Í yfirlýsingu sem fulltrúar stjórnmalasamtaka í nefndinni sendu frá sér 17. apríl 2018, nokkrum vikum fyrir sveitarstjórnarkosningar í maí sl., segir:

Kosningabarátta í aðdraganda kosninga er lykilþáttur í lýðræðislegri stjórnskipan og mikilvægt að hún sé málefnaleg og reglum samkvæm svo að kjósendur geti tekið upplýsta ákvörðun. Nafnlaus óhróður eða undir fölsku flaggi á ekki að líðast. Við framkvæmdastjórnar

eða fulltrúar flokkanna átta sem sæti eiga þingi, erum sammála um að girða þurfi fyrir að áróður og óhróður, sem enginn veit hver hefur í frammi eða kostar, birtist um alla samfélags-fjölmíðla- og myndbandaveitur, án þess að hægt sé að kalla neinn til ábyrgðar.

Gildandi Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland¹⁶ tekur mið af því að ógnir við öryggi þjóðarinnar geta birst með ýmsum hætti. Þar er þjóðaröryggi skilgreint með víðtækum hætti og nær til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta. Á vettvangi Þjóðaröryggisráðs er fylgst með alþjóðlegri umræðu um svokallaðar fjölþáttaógnir (hybrid threats). Ógnir af þessu tagi geta beinst gegn öryggi ríkisins, lýðræðislegri stjórnskipan, sem byggist á virðingu fyrir mannréttindum, frelsi einstaklingsins, trúfrelsi og jafnrétti. Reynt er að grafa undan tiltrú almennings á stjórnvöldum, stjórnskipan og lýðræðislegri framvindu. Hugtakið vísar til markvissra og samstilltra aðgerða ríkja eða skipulagsheilda, hvort heldur hernaðarlegra aðgerða eða óhefðbundinna skipulagðra aðferða, t.a.m. hryðjuverka, skemmdarverka, tölvu- og netárása og undirróðursherferða. Birtingarmyndirnar geta verið kröftugar áróðursherferðir og miðlun rangra eða villandi upplýsinga til að skapa samfélagslegan óróa. Það getur verið erfitt að bregðast við ógnum af þessu tagi þar sem áhersla er einatt lögð á að fela hver raunverulega standi að baki beitingu aðgerðanna.

Á árinu 2016 höfðu finnsk stjórnvöld forgöngu um að setja á laggirnar evrópskt öndvegissetur gegn fjölþáttaógnum (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats). Markmiðið er að styðja aðildarríkin í þeirri viðleitni að sporna gegn fjölþáttaógnum. Öll Norðurlöndin nema Ísland eiga aðild að setrinu.

Niðurstöður

Grípa þarf til aðgerða til að koma í veg fyrir óeðlileg áhrif á kosningar þar sem stjórnmalasamtök, aðilar tengdir þeim eða aðilar sem draga taum tiltekinna stjórnmalaafla geta beitt sér með óprúttum hætti án þess að kjósendur geti áttað sig á hver eigi í hlut eða varað sig á annarlegum hvötum og hagsmunum sem kunna að búa að baki. Gæta þarf að því að reglur sem tryggja eiga gagnsæi fjármögnunar stjórnmalastarfsemi virki eins og til er ætlast. Sama kann að eiga við um herferðir í þágu tiltekinna málefna án þess að þær tengist tilteknum stjórnmalasamtökum. Þá væri æskilegt að í gildi væru reglur um pólitískar auglýsingar, ekki síst í aðdraganda kosninga, og óháð miðlunarformi.

Engar vísbendingar eru um aðkomu erlendra aðila að kosningabaráttu hér á landi líkt og mörg önnur ríki hafa staðið frammi fyrir.¹⁷ Fyllsta ástæða er þó til að vera á varðbergi.

Fylgjast þarf vel með umræðu í öðrum Evrópuríkjum um aðgerðir til að draga úr umfangi og áhrifum rangra og villandi upplýsinga og eftir atvikum fara í sams konar leiðir hér á landi og þar er verið að ræða.

¹⁶ Þingsályktun um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland nr. 26/145 samþykkt á Alþingi 13. apríl 2016.

¹⁷ Þó ber að nefna að Facebook ákvað að minna kjósendur á kosningarnar 28. október 2017 með sérstökum hnappi á facebook-síðu notenda þar sem þeir gátu smellt og tilkynnt öðrum að þeir væru búnir að kjósa: <https://www.theguardian.com/technology/2018/apr/15/facebook-says-it-voter-button-is-good-for-turn-but-should-the-tech-giant-be-nudging-us-at-all>