



FJÖLMIÐLANEFND

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis  
Alþingi v/Austurvöll  
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. maí 2021  
Mál nr. 2021-2349 / 0.4

**Efni: Umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006 (gagnsæi, skráning og vinnsla persónuupplýsinga).**

Fjölmiðlanefnd hefur borist umsagnarbeiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 21. apríl 2021, um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006 (gagnsæi, skráning og vinnsla persónuupplýsinga), 668. mál.

Í frumvarpinu er meðal annars lagt til að við lög nr. 162/2006 bætist nýtt ákvæði sem ætlað er að sporna við nafnlausum áróðri hulduaðila sem borið hefur á í aðdraganda kosninga, og beinst hefur gegn ákveðnum frambjóðendum og stjórn málaflokkum, sérstaklega á samfélagsmiðlum. Í frumvarpinu er einnig vísað til útbreiðslu rangra og misvísandi upplýsinga á alþjóðlegum vettvangi og hvernig slíkum upplýsingum hefur verið beitt til að afvegaleiða almenning, sem geti svo haft áhrif á stefnumótum sem snúist á sveig með almenningsálitinu í mikilvægum málum.

#### **Bann við nafnlausum áróðri**

Lagt er til í frumvarpinu að við lög nr. 162/2006 bætist nýr kafli, *I. kafli B, Gagnsæi í stjórn málabaráttu*, með einni nýrri grein, **2. gr. d**, ásamt fyrirsögninni *Bann við nafnlausum áróðri*.

Verður 1. mgr. hinnar nýju greinar samhljóða nógildandi 12. gr. laganna þar sem kveðið er á um að stjórnmálasamtökum, kjörnum fulltrúum þeirra og frambjóðendum, sem og frambjóðendum í persónukjöri, sé óheimilt að fjármagna, birta eða taka þátt í birtingu efnis eða auglýsinga í tengslum við stjórnmalabaráttu nema fram komi við birtingu að efnið sé birt að tilstuðlan eða með þátttöku þeirra.

### **Auðkenningarskylda þriðju aðila**

Nýmæli er að skyldan til auðkenningar auglýsanda og ábyrgðarmanna pólitískra auglýsinga mun ekki eingöngu gilda um efni eða auglýsingar sem stjórnmalasamtök, kjörnir fulltrúar þeirra og frambjóðendur fjármagna, birta eða taka þátt að birta í tengslum við stjórnmalabaráttu, heldur líka um efni sem fjármagnað og birt er af „þriðju aðilum“, þ.e. ýmsum hagsmunaaðilum sem ekki teljast til stjórnmalasamtaka, kjörinna fulltrúa þeirra eða frambjóðenda.

Í **d-lið 3. gr.** frumvarpsins er lögð til ný málsgrein í 2. gr. d. Þar komi fram að frá þeim degi er kjördagur hafi formlega verið auglýstur vegna kosninga til þings, sveitastjórna eða embættis forseta, svo og vegna boðaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu, skuli auglýsingar og annað kostað efni, sem ætlað er að hafa áhrif á úrslit kosninga, vera merkt auglýsanda eða ábyrgðarmanni.

Eru framangreindar breytingar í samræmi við tillögur ÖSE, sem fram komu í skýrslu um framkvæmd Alþingiskosninga 2017, og vörðuðu nauðsyn þess að settar verði reglur um kosningaherferðir þriðju aðila.<sup>1</sup>

Þá er í **b-lið 8. gr.** frumvarpsins lagt til að á eftir 3. mgr. 13. gr. laganna, um *viðurlög*, komi ný málsgrein þess efnis að hver sem af ásetningi kosti nafnlausan áróður frá þeim degi er kjördagur hafi formlega verið auglýstur vegna kosninga til Alþingis, til sveitarstjórna eða til embættis forseta Íslands, svo og vegna boðaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu skuli sæta sektum.

Að mati fjölmiðlanefndar er jákvætt að auðkenningarskylda vegna pólitískra auglýsingakaupa taki til allra sem fjármagna eða birta slíkar auglýsingar en ekki eingöngu til stjórnmalasamtaka, kjörinna fulltrúa þeirra og frambjóðenda.

Fjölmiðlanefnd gerir þó athugasemd við að auðkenningarskylda þriðju aðila gildi ekki um efni sem birt er í tengslum við íbúakosningar. Jafnframt telur nefndin til greina koma að auðkenningarskylda þriðju aðila vegna pólitískra auglýsinga gildi ekki eingöngu á tilteknu tímabili í aðdraganda kosninga. Hér á eftir verður farið nánar yfir þessar og fleiri athugasemdir nefndarinnar.

### **Auðkenningarskyldan, íbúakosningar og forval stjórnmalaflokka**

Samkvæmt **2. mgr. d-liðar 3. gr.** frumvarpsins gildir auðkenningarskylda þriðju aðila eingöngu í aðdraganda kosninga sem sérstaklega eru tilgreindar í frumvarpinu, þ.e. kosninga

---

<sup>1</sup> Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE. Úttektarskýrsla kosningasérfræðinga ODIHR, vegna Alþingiskosninga á Íslandi 28. október 2017. Mars 2018. Sótt 7. maí 2021 af <[379147.pdf \(osce.org\)](#)>

til þings, sveitarstjórna eða embættis forseta og boðaðar þjóðaratkvæðagreiðslur. Auðkenningarskyldan gildir hins vegar ekki um efni sem birt er í tengslum við íbúakosningar. Dæmi eru um að kostað kynningarefni hafi birst í fjölmiðlum og á samfélagsmiðlum skömmu fyrir íbúakosningar, og verið til þess fallið að hafa áhrif á úrslit slíkra kosninga, án þess að tiltekið hafi verið að viðkomandi efni hafi verið kostað af hagsmunaaðilum eða unnið á viðskiptalegum forsendum. Að mati nefndarinnar væri æskilegt að við ákvæði d-liðar 3. gr. bættist tilvísun í íbúakosningar, sbr. 107. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Þá gildir auðkenningarskyldan ekki um efni sem birt er í tengslum við forval eða prófkjör stjórnsmálaflokka. Telur nefndin til greina koma að tilvísun í slíkar atkvæðagreiðslur verði bætt við ákvæði d-liðar 3. gr. frumvarpsins.

### **Tímabil auðkenningarskyldu**

Í 2. mgr. d-liðar 3. gr. frumvarpsins kemur fram að skylda þriðju aðila til auðkenningar gildi frá þeim degi er kjördagur vegna kosninga eða þjóðaratkvæðisgreiðslu hafi formlega verið auglýstur. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að ákveðið hafi verið að takmarka auðkenningarskylduna við þetta tímabil með vísan til sjónarmiða um meðalhóf og þess að ekki megi ganga of langt við takmörkun á tjáningarfrelsi.

Vert er að benda á að hjá mörgum hérlendum fjölmiðlum er nú þegar byggt á þeirri reglu að ekki skuli birta nafnlausar auglýsingar, hvort sem kosningar standa fyrir dyrum eður ei. Um það má m.a. vísa til 5. gr. í *auglýsingareglum RÚV og RÚV SÖLU, um auglýsingar hagsmunasamtaka, stjórnsmálaflokka og stuðningsmanna flokka, einstakra málefna og einstaklinga*, þar sem m.a. kemur fram að skýrt skuli vera hver standi að auglýsingu. Almennt skuli greiddandi auglýsingar vera tilgreindur og félög sem að auglýsingu standi skuli vera forbundin.<sup>2</sup>

Á það skal jafnframt bent að samkvæmt þeirri ábyrgðarröð sem skilgreind er í 50. og 51. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 ber ábyrgðarmaður fjölmiðils ábyrgð á miðlun viðskiptaboða, ef ekki liggur fyrir hverjir kaupendur viðskiptaboðanna eru.<sup>3</sup>

Þá er vert að vekja athygli á því að sú auðkenningarskylda auglýsenda og kostenda, sem lögð er til í fyrirbyggjandi frumvarpi, gengur mun skemur til takmörkunar á tjáningarfrelsi en þær takmarkanir sem lögleiddar hafa verið í mörgum nágrannaríkjum Íslands. Víða erlendis er gengið mun lengra í takmörkun pólitískra auglýsinga í aðdraganda kosninga. Á meðal þeirra ríkja sem bannað hafa pólitískar auglýsingar í sjónvarpi frá þeim tíma sem kjördagur hefur formlega verið auglýstur eru Danmörk, Svíþjóð, Bretland, Írland, Frakkland, Belgía, Portúgal

<sup>2</sup> Auglýsingareglur RÚV og RÚV SÖLU, sóttar af vef 7. maí 2021: <https://www.ruv.is/auglysingar/reglur>

<sup>3</sup> Ákvæði 50. og 51. gr. laga um fjölmiðla hafa sérstöðu, m.t.t. annarra ákvæða laganna, að því leyti að þau fela í sér almennar reglur um það hvernig ábyrgð skuli hagað þegar efni brýtur í bága við önnur lög, þar á meðal meiðyrðakafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

og Sviss.<sup>4</sup> Bann við pólitískum auglýsingum í aðdraganda kosninga hefur verið réttlætt með vísan til almannahagsmuna þar sem talið er að pólitískar auglýsingar geti haft neikvæð áhrif á upplýsta stjórnmálaumræðu. Auk þess hefur auglýsingabannið verið talið koma í veg fyrir að fjársterkari framboð geti öðlast forskot í kosningabaráttunni á kostnað minni eða nýrri framboða. Ástæða þess að sérstakar reglur hafa verið settar um auglýsingar í sjónvarpi eru þær að sjónvarp er almennt talið ein áhrifamesta leiðin til að ná til kjósenda í aðdraganda kosninga.

Ekki er lagt til að pólitískar auglýsingar í sjónvarpi verði bannaðar að svo stöddu. Með vísan til sjónarmiða um upplýsingarétt almennings telur fjölmiðlanefnd til greina koma að auðkenningarskylda þeirra sem kaupa og birta pólitískar auglýsingar, a.m.k. í sjónvarpi, verði ekki bundin við tiltekið tímabil í aðdraganda kosninga.

### **Nýjar reglur og aukið gagnsæi á samfélagsmiðlum**

Sem fyrr segir eru nafnlausar auglýsingar almennt ekki birtar í hefðbundnum fjölmiðlum hér á landi og á Twitter hafa pólitískar auglýsingar verið bannaðar frá því árið 2019. Öðru máli gegnir um Facebook og Instagram, þar sem nafnlausar, pólitískar auglýsingar og kostað efni hefur verið áberandi í aðdraganda kosninga, hér á landi og erlendis.

Vert er að vekja athygli á því að Facebook hefur nú sett upp sérstakt auglýsingasafn (e. „*Ad Library*“)<sup>5</sup> þar sem m.a. má fletta upp öllum pólitískum auglýsingum sem birtast á Facebook og Instagram og nálgast upplýsingar um þær, þar á meðal um greiðendur þeirra og hversu miklu fé þeir hafi varið til auglýsingakaupa. Allir sem birta pólitískar auglýsingar á Facebook þurfa að hafa staðfestan (e. *verified*) aðgang að samfélagsmiðlinum en í því felst m.a. að einstaklingar sem kaupa pólitískar auglýsingar fyrir hönd félaga og samtaka verða að afhenda afrit af persónuskilríkjum sínum.

Einnig hefur Facebook aukið upplýsingagjöf á viðmóti hvernar síðu (e. *Page*), og eru þar t.d. birtar upplýsingar um aðstandendur síðunnar á flípanum „*Organizations That Manage This Page*“, upplýsingar um eiganda síðunnar á flípanum „*Confirmed Page Owner*“ og upplýsingar um lagaleg heiti stofnana, samtaka og félaga, ásamt staðfestu aðsetri þeirra, símanúmeri eða vefsíðu.

Notendum Facebook og Instagram hefur þannig verið auðveldað að nálgast upplýsingar um þá sem standa á bak við pólitískar auglýsingar og kostað efni á þessum miðlum. Hins vegar er efni einnig dreift á þessum miðlum á „lífrænan“ hátt, þ.e. án þess að dreifing þess sé fjármögnuð sérstaklega af þeim sem birtir það. Erfiðara getur reynst að nálgast upplýsingar um það hverjir standa að baki slíkri dreifingu og jafnvel eingöngu hægt að upplýsa um slíkt með þeim rannsóknarheimildum sem lögregla býr yfir.

---

<sup>4</sup> Furnémont, Jean-Francois og Kevin, Deirdre: *Regulation of Political Advertising: A Comparative Study with Reflections on the Situation in South-East Europe*. Evrópuráðið, september 2020, bls. 13. Sótt 7. maí af <[1680xz<a0c6e0 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/1680xz/a0c6e0)>

<sup>5</sup> Facebook Ad Library. Sótt 7. maí 2021 af <[www.facebook.com/ads/library](https://www.facebook.com/ads/library)>

### Niðurlag

Með þeim breytingum sem lagðar eru til í fyrirbyggjandi frumvarpi er stigið mikilvægt skref til að sporna við nafnlausum auglýsingum hulduaðila sem borið hefur á í aðdraganda kosninga á síðustu árum, sér í lagi á samfélagsmiðlum. Að mati fjölmiðlanefndar eru framangreindar breytingar til þess fallnar að auka gagnsæi og efla upplýsingarétt almennings. Því er um að ræða mikilvægt skref sem styrkja mun lýðræðið og möguleika almennings til þátttöku í upplýstri samfélagsumræðu.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,



Heiðís Lilja Magnúsdóttir  
lögfræðingur



Elfa Ýr Gylfadóttir  
framkvæmdastjóri