



BA í lögfræði

Kosningaáróður og peningar í stjórnmálum

Maí, 2018

Nafn nemanda: Hannes Guðmundsson

Kennitala: 030494-2459

Leiðbeinandi: Sigríður Rut Júlíusdóttir

Útdráttur

Ritgerð þessi leitast við að varpa ljósi á lagalega stöðu kosningaáróðurs hér á landi. Að auki verður haft í huga það hlutverk er peningar geta spilað í slíkri starfsemi. Ísland hefur séð aukinn kosningaáróður undanfarið – og þá sérstaklega á samfélagsmiðlum. Við sem þjóð þurfum að vera vakandi fyrir þeim viðfangsefnum sem slíkri þróun getur fylgt – en á sama tíma verðum við að geta fagnað lýðræðislegri umræðu. Skoðað verður hvernig kosningaáróðri er háttað hjá hinum ýmsu aðilum og er þá aðallega átt við frambjóðendur sjálfa, stjórnmalaflokka og svokallaða þriðju aðila. Enn fremur verður bent á hvaða mögulegu takmarkanir á kosningaáróðri íslensk stjórnvöld geta gripið til – ef vilji er fyrir hendi á annað borð. Höfundur leggur sérstaka áherslu á þá varfærni sem gæta verður þegar fjallað er um tjáningarfrelsið enda er það á meðal okkar mikilvægustu mannréttinda. Það er einlæg von höfundar að ritgerð þessi varpi skýru ljósi á þetta mikilvæga viðfangsefni. Að auki vonar höfundar að ritgerðin hvetji fólk til umhugsunar um tjáningarfrelsi, kosningaáróður og það hlutverk er peningar í stjórnmalum geta spilað.

Abstract

This essay aims to shed light on the legal aspects of political propaganda in Iceland. It also keeps in mind the role money can play in such matters. Iceland has seen a rise in political propaganda lately – and especially on social media. We as a nation, must stay vigilant to the challenges such development brings – but at the same time we must celebrate a democratic discussion. In this essay, the role of political propaganda will be examined when it comes to candidates, political parties and the so called third party campaigners. Also it will be pointed out what possible restrictions on political propaganda the Icelandic government could take – if that is the course taken. The author emphasizes especially the strong need for caution when contemplating restrictions due to the fact that freedom of expression is among our most valuable human rights. It is the author's sincere hope that this essay sheds light on the topic at hand. In addition the author hopes that the essay encourages people to contemplate on freedom of expression, political propaganda and the role money can play in politics.

Formáli

Tjáningarfrelsi er meðal mikilvægustu og elstu mannréttinda samfélagsins.¹ Eins og kveðið er á um í 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu felur það m.a. í sér réttinn til að tjá sínar skoðanir og taka við hugmyndum. Er slíkt nauðsynlegt til að kosningar í lýðræðisríki fari fram með eðlilegum hætti. Ritgerð þessi leitast við að varpa ljósi á lagalega stöðu kosningaáróðurs hér á landi. Ásamt því að gera grein fyrir því hlutverki sem fjármunir spila í kosningaáróðri. Nú undanfarið hefur íslenskt samfélag upplifað nýja beitingu þessara réttinda í fómri nafnlauss kosningaáróðurs² en með því er átt við að myndbönd eða annars konar skilaboð birtast kjósendum, yfirleitt á samfélagsmiðlum og er ekki unnt að segja til um hver sé höfundur skilaboðanna. Er það mín von að ritgerð þessi varpi eins skýru ljósi og hægt er á réttarstöðu þessara álitamála. Að lokum vill höfundur þakka Sigríði Rut Júlíusdóttir fyrir góða aðstoð og mikla þekkingu á sviði tjáningarfrelsis.

¹ Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 – 297. mál, athugasemdir við 11. gr.

² Sjá meðal annars Birgir Olgeirsson, „Vill rannsókn á síðustu kosningum vegna nafnlauss áróðurs“ (*Vísir*, 19. desember 2017)<<http://www.visir.is/g/2017171218635>> skoðað 2. maí 2018.

Efnisyfirlit

Skrá yfir frumheimildir	ix
1.0 Um tjáningarfrelsi og mannréttindi	2
1.1 Tjáningarfrelsi sem mannréttindi	2
1.2 Mannréttindi á Íslandi með hliðsjón af mannréttindasáttmála Evrópu.....	3
1.3 Lagaleg skilgreining tjáningarfrelsisins	3
1.3.1 Hvað telst til tjáningar?	4
1.3.2 Samspil tjáningarfrelsis við önnur mannréttindi.....	4
2.0 Takmarkanir á tjáningarfrelsi	5
2.1 Takmörkun verður að eiga sér stoð í lögum.....	6
2.2 Takmörkun verður að stefna að lögmætu markmiði	6
2.3 Nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi.....	7
2.4 Ærumeiðandi ummæli	8
3.0 Kosningar og kosningaáróður – hver er réttarstaðan?	10
3.1 Kosningaáróður á vegum stjórnmalaflokka og frambjóðenda þeirra	10
3.2 Félagafrelsi	12
3.2.1 Tjáningarfrelsi lögaðila	13
3.2.2 Kosningabarátta þriðja aðila (e. third party campaigning).....	14
3.3 Virkar kosningaáróður?.....	16
3.4 Telst ráðstöfun fjár til tjáningarfrelsis?	17
4.0 Nafnlaus kosningaáróður.....	18
4.1 Nafnlaus kosningaáróður sem áróður þriðja aðila.....	19
4.2 Er nafnlaus kosningaáróður það sama og falsfréttir (e. fake news)?.....	20
5.0 Ætti lagaumhverfi kosningaáróðurs í heild sinni að vera með öðru sniði?	21
5.1 Mismunandi sjónarmið með og gegn pólítískum auglýsingum.....	25
5.2 Hvernig bann gætu íslensk stjórnvöld sett?.....	27
6.0 Fjármál stjórnmála.....	27
6.1 Er hætta á „lobbýisma“ hér á landi?	29
6.2 Er þörf á sérstakri eftirlitsstofnun með kosningum hér á landi?.....	30
7.0 Álit höfundar	31
Heimildaskrá	34

Skrá yfir frumheimildir

Lög

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994.

Almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Stjórnskipunarlög nr. 97/1995 um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra nr. 162/2006.

Dómar

Feldek v. Slovakia App no. 29032/95 (ECHR, 12. júlí, 2001)

Jerusalem v. Austria App no. 26958/95 (ECHR, 27. febrúar 2001)

Rotaru v. Romania App no. 28341/95 (ECHR 4. maí. 2000)

Sunday Times v. The United Kingdom App no. 6538/74 (ECHR 26. apríl, 1979)

Wingrove v. The United Kingdom App no. 17419/90 (ECHR 25. nóv., 1996)

Tv Vest AS & Rogaland Pensionistparti v. Norway App no. 21132/05 (ECHR 11. des., 2008)

Animal defenders International v. The United Kingdom App no. 48876/08 (ECHR 22. apríl, 2013)

Lingens v. Austria (1986) Series A no 103

Bowman v. The United Kingdom App no. 141/1996/760/961 (ECHR, 19. febrúar 1998).

Casado Coca v. Spain App no. 15450/89 (ECHR, 24. febrúar 1994)

Murpy v. Ireland App no. 44179/98 (ECHR, 10. júlí 2003).

Vgt Tierfabriken v. Switzerland App no. 24699/94 (ECHR, 28. júní 2001)

MEDŽLIS ISLAMSKJE ZAJEDNICE BRČKO AND OTHERS v. BOSNIA AND
HERZEGOVINA App no. (ECHR 27.júní 2017)

Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010)

Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)

Lagafrumvörp

Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 – 297. mál.

Skýrslubeiðni

Beiðni um skýrslu vegna nafnlauss kosningaáróðurs

<<https://www.althingi.is/altext/148/s/0576.html>>

1.0 Um tjáningarfrelsi og mannréttindi

Margir hafa hugmynd um hvað felist í tjáningarfrelsinu og flestir eru eflaust með réttan skilning á efnisinntaki þess að einhverju leyti. „Rétturinn til að tjá sig“ segja margir – sem er rétt að miklu leyti en engan veginn fullnægjandi túlkun á inntaki þessara réttinda. Við beitum og verðum vitni að beitingu tjáningarfrelsisins daglega. Á þetta við hvort sem við hlustum á útvarpið, deilum „status“ á Fésbókinni eða þegar íþróttافرéttamaður mætir til vinnu og lýsir kappleik. Það er því nauðsynlegt að skilgreina tjáningarfrelsi með fullnægjandi hætti áður en reynt er að svara efnisspurningu ritgerðar þessarar.

1.1 Tjáningarfrelsi sem mannréttindi

Til að byrja með ber að nefna að tjáningarfrelsi telst til mannréttinda.³ Uppruna mannréttinda má rekja til kenninga náttúruréttarins en náttúrurétturinn rekur upphaf sitt til forngrískrar heimspeki, og er því ljóst að mannréttindi hafa verið í samfylgd mannsins í talsverðan tíma, þó auðvitað hafi þau tekið miklum stakkaskiptum. Náttúrurétturinn felur í sér að ákveðin óhagganleg réttindi séu mannum eðlislæg. Löggjafinn eigi síðan að forðast að setja lög sem ganga þvert á þessi eðlislægu réttindi.⁴ Má því í raun segja að mannréttindi og þar með tjáningarfrelsi séu þess eðlis að ríkisvaldið eigi að hafa sem minnst afskipti af réttindum þessum. Slíkt eigi einungis að gera þegar brýna nauðsyn ber til.

Mannréttindi nútímans eru þess eðlis að þau eru varin af stjórnarskrá Íslands. Slíkt veitir þeim þá sérstöðu að vera meðal æðstu réttarheimilda þjóðarinnar og því ljóst að löggjafinn gerir mannréttindum hátt undir höfði. Fjölmíðlaumfjöllun ber þess einnig oft merki að ef brotið er gegn mannréttindum einstaklinga eða jafnvel heilu hópanna, þá veki það eftirtekt, áhuga og umtal fólks og ætla mætti að fleiri fremur en færri telji slíkt ólíðandi. Álitaefnin eru þó langt því frá að vera einföld eins og sjá má til að mynda af flóttamannavanda Evrópu, svo dæmi séu tekin. Að auki mætti nefna mannréttindi á sviði félagsmála sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er kveður á um að öllum sem þess þurfa skuli tryggður réttur til aðstoðar vegna heilsu- og félagslegra vandamála, en allir kannast við umræðu um bágborna stöðu öryrkja til dæmis. Er því óhætt að segja að nánast hvert sem drepíð er niður fæti í stórum hagsmunamálum samfélagsins, sé með beinum og óbeinum hætti verið að deila um gildi mannréttinda, hvað í þeim felist og hversu mikla vernd þau eigi að veita. Á það einnig við um viðfangsefni þessarar ritgerðar.

³ Tjáningarfrelsi er t.a.m. talið upp sem eitt af stjórnarskrárvörðum réttindum í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar.

⁴ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi* (Bókaútgáfa Codex 2008) 22-23.

1.2 Mannréttindi á Íslandi með hliðsjón af mannréttindasáttmála Evrópu

Mannréttindi á Íslandi eru fyrst og fremst tryggð með tvennum hætti. Annars vegar í mannréttindakafla stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944 og hins vegar með lögum um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994.⁵ Er samspil þessara reglna tölvert enda var mannréttindakafli stjórnarskrárinnar endurskoðaður árið 1995 með það að leiðarljósi að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.⁶ Að auki hefur verið bent á að reglur mannréttindakafla stjórnarskrárinnar hafi verið færð til samræmis við lög um mannréttindasáttmála Evrópu með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995.⁷ Því er eðlilegt að við túlkun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar séu ákvæði MSE höfð til hliðsjónar enda má leiða rök að því að það hafi verið vilji stjórnarskrárgjafans. Að auki er því eðlilegt að horft sé til dómafordæma MDE enda hefur Hæstiréttur margoft í dómum sínum bent á að túlkun MDE á sáttmálanum hafi bein áhrif á túlkun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar.⁸ Verður því eðli málsins samkvæmt vísað í dómafordæmi MDE í ritgerð þessari þegar það á við.

1.3 Lagaleg skilgreining tjáningarfrelsisins

Tjáningarfrelsi eins og við þekkjum það í nútímasamfélagi hér á Íslandi er lögfest í 73. gr. stjórnarskrá íslenska lýðveldisins og 10. gr. MSE. Að auki er það lögfest í 19. gr. alþjóðasamnings um borgarleg og stjórn mála réttindi nr. 10/1979. Í framkvæmd reynir þó meira á 10. gr. MSE og 73. gr. stjórnarskrárinnar. Í 10. gr. MSE má í raun segja að tjáningarfrelsið birtist með tvennum hætti. Annars vegar með skoðanafrelsi og hins vegar réttinum til að taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum, þ.e. upplýsingafrelsi. Í 1. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um skoðanafrelsi. Í 2. mgr. er kveðið á um tjáningarfrelsið. Ekki er sérstaklega kveðið á um upplýsingafrelsið í 73. gr. stjórnarskrárinnar en þó er tekið fram í athugasemdum við 11. gr. frumvarps til stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, þ.e. nógildandi 73. gr. stjórnarskrárinnar að sá réttur sem kveðið er á um í 10. gr. MSE um að taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum felist einnig í 2. mgr. 73. gr.

⁵ Hér eftir verður notast við skammstöfunina MSE.

⁶ Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 – 297. mál, greinargerð.

⁷ Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 52.

⁸ Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 63.

stjórnarskrárinnar. Að auki er kveðið á um takmarkanir á tjáningarfrelsinu í 2. mgr. 10. gr. MSE og 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar, en um sambærilegar takmarkanir er að ræða þó ekki sé talið upp með jafn ítarlegum hætti þau markmið sem takmörkun þarf að stefna að í stjórnarskránni.

Að auki ber að nefna að lagt er sérstakt bann við ritskoðun í 2. málsl. 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar en slíkt er ekki gert sérstaklega í 10. gr. MSE.

1.3.1 Hvað telst til tjáningar?

Í athugasemdum við 11. gr. frumvarps til stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, þ.e. núgildandi 73. gr. stjórnarskrárinnar, kemur fram að með tjáningu er átt við ritað mál og mælt mál, og auk þess tjáningu án orða. Einnig ber að nefna að Mannréttindadómstóll Evrópu⁹ hefur kveðið á um að ekki skipti máli í hvaða formi tjáning birtist sbr. Dóm MDE í máli nr. 11662/85 frá 23. maí 1991, Oberschlick gegn Austurríki en þar kvað dómurinn að 10. gr. MSE verndaði ekki aðeins innihald hugmynda eða tjáðar upplýsingar heldur einnig það form sem notað væri til tjáningar¹⁰. Er því unnt að álykta að listaverk eða táknrænar athafnir eru verndaðar af tjáningarfrelsinu. Ekki er einungis nóg að skera úr um hvað telst til tjáningar heldur þarf einnig að átta sig á að tjáning nýtur missterkrar verndar, t.a.m. eftir því hver beitir henni¹¹, gegn hverjum¹², hvar¹³ og hvers konar tjáningu um er að ræða.¹⁴ Þar liggja helstu álitamálin varðandi hvort tjáning teljist heimil eða ekki, miklu fremur en hvort eitthvað teljist til tjáningar eða ekki. Að auki ber að nefna að einstaklingar og lögaðilar sem falla undir lögsögu aðildarríkja sáttmálans geta borið fyrir sig rétt til tjáningarfrelsis.¹⁵

1.3.2 Samspil tjáningarfrelsis við önnur mannréttindi

⁹ Hér eftir verður notast við skammstöfunina MDE. Dómstóllinn hefur aðsetur í Strassborg í Frakklandi.

¹⁰ Sjá t.a.m. *Feldek v. Slovakia* App no. 29032/95 (ECHR, 12. júlí, 2001).

¹¹ Til að mynda er tjáningarfrelsi kjörins fulltrúa sérstaklega mikilvægt sbr. Dóm MDE *Jerusalem v. Austria* App no. 26958/95 (ECHR, 27. febrúar 2001), mgr. 36.

¹² Stjórnámálmennt þurfa að þola meiri gagnrýni sbr. t.d. Dóm MDE *Feldek v. Slovakia* App no. 29032/95 (ECHR, 12. júlí, 2001), mgr. 74.

¹³ Til að mynda þurfa að vera mjög veikamiklar ástæður til að réttlæta íhlutun í tjáningarfrelsi þegar vettvangurinn er þing eða sambærilegar stofnanir, sbr. t.d. dóm MDE *Jerusalem v. Austria* App no. 26958/95 (ECHR, 27. febrúar 2001), mgr. 40.

¹⁴ Ef um stjórn málaumræðu er að ræða er tjáningarfrelsið ríkt sbr. *Feldek v. Slovakia* App no. 29032/95 (ECHR, 12. júlí, 2001), mgr. 74.

¹⁵ Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 361.

Tjáningarfrelsi tengist öðrum mannréttindum, hvort sem tjáningarfrelsið er nauðsynlegt til að neyta annarra mannréttinda eða að tjáningarfrelsið víki á köflum til að önnur mannréttindi geti notið sín. Hér ber að nefna félagafrelsið er kveðið er á um í 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. MSE. Félagafrelsið verndar rétt manna til að stofna félög, þar með talin stjórnmalafélög sbr. 1. másl. 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Það blasir við að örðugt væri að taka þátt í starfsemi stjórnmalafélags ef meðlimir þess nytu ekki tjáningarfrelsis enda færu þá ekki fram heilbrigðar og líflegar umræður um stefnu þess og þjóðfélagsleg hagmsunamál. Að auki mætti nefna atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar en fréttamaður eða spjallþáttastjórnandi væri illa staddur ef hann nyti ekki tjáningarfrelsis. Trúfrelsi og tjáningarfrelsi eru einnig nátengd réttindi. Í 9. gr. MSE er kveðið á um trúfrelsi en í 2. másl. 1. mgr. hennar er kveðið á um frelsi til boðunar. Boðun trúar skarast hæglega á við tjáningarfrelsi enda felur trúboð oft á tíðum í sér beitingu tjáningarfrelsis en sem dæmi má nefna dreifingu bæklinga. Það sem mest reynir þó á er samspil tjáningarfrelsis og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. MSE. Stjórnarskrárákvæði er verndar friðhelgi einstaklinga er útfært nánar í almennum lögum. Það sem helst ber að nefna hér er XXV. kafli almennra hegningarlaga nr. 19/1940, en þar er meðal annars kveðið á um bann við ærumeiðingum sbr. 234. gr. og aðdróttunum sbr. 235. gr. MDE hefur í dómaframkvæmd sinni litið á réttindi samkvæmt 8. gr. og 10. gr. sem jafnrétt há réttindi.¹⁶

2.0 Takmarkanir á tjáningarfrelsi

Tjáning er þess eðlis að geta valdið skaða. Slíkt liggur augum uppi og hefur því þótt eðlilegt að heimilt sé að takmarka tjáningu þegar viss skilyrði eru fyrir hendi, en til að mynda er refsivert samkvæmt XXV. kafla almennra hegningarlaga að viðhafa ærumeiðandi ummæli. En hvenær ber að takmarka tjáningu og hvaða sjónarmiða ber að líta til? Mannréttindadómstóll Evrópu hefur sett fram þrjú skilyrði sem uppfylla þarf þegar tjáning er takmörkuð en þau eru að takmörkunin verður að eiga sér stoð í lögum, takmörkunin verður að stefna að lögmætu markmiði og takmörkunin verður að vera nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi.¹⁷ Oftast er

¹⁶ Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 354.

¹⁷ Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks and Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights* (OUP 2014) 309.

deilt um síðastgreinda skilyrðið,¹⁸ og þarf slíkt ekki að koma á óvart, enda getur verið vandmeðfarið að meta jafn matskennt skilyrði. Verður nú fjallað um hvert skilyrði fyrir sig.

2.1 Takmörkun verður að eiga sér stoð í lögum

Eins og fjallað var um hér að ofan þá verður takmörkun að eiga sér stoð í lögum. Er slíkt raunar eðlilegt og í samræmi við þá lögmætisreglu er einkennir íslenskan rétt, en í lögmætisreglunni felst að stjórnvöld geti ekki tekið ákvarðanir án þess að þær ákvarðanir eigi sér skýra lagastoð¹⁹. Að auki er stjórnarfarslegt umhverfi þar sem íhlutun í tjáningarfrelsi einstaklinga getur átt sér stað án lagastoðar í raun óhugsandi. Þegar litið er til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu sést að rétturinn lítur til þriggja viðmiða þegar metið er hvort takmörkunin hafi átt sér stoð í lögum²⁰. Þau viðmið sem hér er vísað til eru í fyrsta lagi að löggjöfin eigi sér stoð í landsrétti viðkomandi ríkis, en einnig að löggjöfin sé aðgengileg (e. accessible) og fyrirsjáanleg (e. foreseeable), þ.e. að unnt sé að sjá þau áhrif sem löggjöfinni er ætlað að hafa²¹. Hafa ber í huga að ekki er gerð krafa um að þau lög sem um ræðir séu skrifleg, heldur geta þau einnig verið óskrifuð (e. unwritten).²²

2.2 Takmörkun verður að stefna að lögmætu markmiði

Þau markmið sem unnt er að vísa til eru tæmandi talin í 2. mgr. 10. gr. sáttmálans. Þau markmið sem talin eru upp eru t.a.m. til verndar heilsu eða siðgæði manna og mannorði svo dæmi séu nefnd. Sjaldan er deilt mikið um þetta atriði,²³ ásamt því að fyrirferðarlítið hefur reynst aðildarríki að sýna fram á að takmörkunin stefni að lögmæti markmiði.²⁴ Það sem mestu skiptir því varðandi þetta tiltekna skilyrði eru tengsl þess við þriðja skilyrðið. Við mat á því hvort takmörkunin sé nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi er m.a. litið til þess hvort

¹⁸ Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík)366.

¹⁹ Hafsteinn Dan Kristjánsson, „Stjórnskipuleg lögmætisregla“ (2009), *Úlfjótur – tímarit laganema*, 421 – 423.

²⁰ Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks and Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights* (OUP 2014)310.

²¹ T.a.m. Dómur MDE *MEDŽLIS ISLAMSKJE ZAJEDNICE BRČKO AND OTHERS v. BOSNIA AND HERZEGOVINA* App no. (ECHR 27.júní 2017) og *Rotaru v. Romania* App no. 28341/95 (ECHR 4. maí. 2000).

²² Dómur MDE í *Sunday Times v. The United Kingdom* App no. 6538/74 (ECHR 26. apríl, 1979) mgr. 47.

²³ Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík)366.

²⁴ Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks and Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights* (OUP 2014), 314.

takmörkunin sé í hlutfalli við hið lögmæta markmið.²⁵ Verður nú vikið að síðasta og þýðingarmesta skilyrðinu.

2.3 Nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi

Þriðja og síðasta skilyrðið felur í sér að takmörkun þurfi að vera nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi. Margoft hefur verið vitnað til skilyrðisins í dómum Mannréttindadómstólsins²⁶, og að auki er kveðið á um að takmörkun verði að vera nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi í 2. mgr. 10. gr. sáttmálans. Þriðja skilyrðið er í raun þrjúþætt og að auki það skilyrði sem mest er deilt um, og falla því mörg mál á því hvort aðildarríkjum hafi tekist að sýna fram á nauðsyn takmörkunar í lýðræðislegu þjóðfélagi.²⁷ Í fyrsta lagi felur það í sér kröfuna um að samfélagsleg þörf sé fyrir þeirri takmörkun sem í hlut á (e. pressing social need). Aðildarríkin eru best til þess fallin að meta hver hin samfélagslega þörf er í hverju tilfelli fyrir sig en þau þurfa að halda sig innan ákveðinna marka (e. margin of appreciation).²⁸ Í öðru lagi verður takmörkunin að vera í réttu hlutfalli við það markmið sem að er stefnt (e. test of proportionality). Hér er um meðalhófsreglu að ræða og ber dómstólnum að vega og meta hvort vegur þyngra, annars vegar almannahagsmunir og hins vegar hagsmunir þeirra sem takmörkunin beinist að.²⁹ Í þriðja lagi ber aðildarríkjum að veita viðeigandi og nægjanlegar ástæður fyrir þeirri takmörkun sem sett hefur verið (e. relevant and sufficient).

Þegar rætt er um hugtakið „margin of appreciation“, sem á íslensku hefur verið þýtt sem svigrúm til mats, felst tvennt og hefur Mannréttindadómstóllinn oft verið misvísandi með beitingu hugtaksins. Er hér annar vegar átt við það svigrúm sem aðildarríkin hafa hverju sinni til að setja sér reglur með þeim hætti sem nauðsynlegt er hverju sinni. Er hér vísað til sjónarmiða um fullveldi aðildarríkjanna og þeirrar stöðu sem þau eru í til að meta hina samfélagslegu þörf hverju sinni. Er þá talað um „structural margin of appreciation.“ Hins vegar er vísað til þess svigrúms sem aðildarríkin hafa til þess að vega og meta hvort vegur

²⁵Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 366.

²⁶ Sjá t.a.m. dóm MDE *Wingrove v. The United Kingdom* App no. 17419/90 (ECHR 25. nóv., 1996)

²⁷ Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 366. Ásamt t.d. dómi MDE *Tv Vest AS & Rogaland Pensionistparti v. Norway* App no. 21132/05 (ECHR 11. des., 2008) 58. mgr.

²⁸ Sjá t.a.m. *Feldek v. Slovakia* App no. 29032/95 (ECHR, 12. júlí, 2001), 73. mgr.

²⁹ Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks and Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights* (OUP 2014) 325.

þyngra hverju sinni, þ.e. almannahagsmunir eða hagsmunir þess sem skerðingu tjáningarfrelsis sætir. Er þetta því í raun hin hliðin á meðalhófsreglunni.³⁰ Bent skal á að misjafnt er, og oft deilt um, hversu mikið svigrúm til mats aðildarríkin hafa hverju sinni. Hér skiptir mestu máli hvers konar tjáning á í hlut. Sé til að mynda um tjáningu á sviði opinberrar umræðu að ræða þá hafa aðildarríkin þröngt svigrúm til mats sem halda sig skal innan þegar slík tjáning er takmörkuð. Sé aftur á móti um viðskiptalega tjáningu lögaðila að ræða þá hafa aðildarríkin meira svigrúm en ella til að setja reglur er skerða tjáningu. Því er oft deilt um í dómaframkvæmd hvort það svigrúm sem aðildarríkin hafa sé mikið eða lítið, enda getur það skipt sköpum um hvort takmörkunin sem um er deilt standist 10. gr. eða ekki.³¹

2.4 Ærumeiðandi ummæli

Eins og bent var á í upphafi þessa kafla eru ærumeiðandi ummæli refsiverð samkvæmt XXV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Hér er ekki ætlun höfundar að gera þeim kafla tæmandi skil enda er ekki þörf á slíku til að fjalla um álitaefni ritgerðar þessarar. Aftur á móti getur það auðveldað lesendum ritgerðar að þekkja grundvallaratriði ærumeiðandi tjáningar. Þau ákvæði XXV. kafla almennra hegningarlaga sem mest reynir á eru 234. gr. og 235. gr umræddra laga. Með 234. gr. almennra hegningarlaga er átt við móðgun en með hugtakinu er gerður sá áskilnaður að tjáningin feli í sér fyrirlitningu eða óvirðingu gagnvart þeim sem hún beinist að. Hvað varðar 235. gr. sömu laga er kveðið á um bann við aðdróttunum. Með aðdróttun, sem talin er alvarlegri en móðgun, er átt við ásökun á hendur öðrum manni um tiltekna athöfn en sá áskilnaður er gerður að aðdróttunin sé lítilslækkandi gagnvart virðingu þess sem hún beinist að.³² Umrædd ákvæði eru mannréttindaákvæði, þ.e. þau útfæra 71. gr. stjórnarskrárinnar er kveður á um vernd friðhelgi einkalífs. Þegar metið er hvort brotið hafi verið gegn ákvæðunum er ekki einungis leitast við að heimfæra ummæli undir verknaðarlýsingu ákvæðanna, heldur er vegið og metið 71. gr. stjórnarskrárinnar gegn 73. gr. Er slíkt gert á grundvelli þeirra viðmiða sem líta skal til þegar takmarka skal tjáningarfrelsi. Að auki er lítið til annarra sjónarmiða sem mótast hafa í dómaframkvæmd mannréttindadómstólsins, án þess að þær reglur séu beinlínis orðaðar í sáttmálanum, en hér ber að hafa í huga að vegna samspils sáttmálans við stjórnarskránnar taka íslenskir dómstólar mið af slíkum meginreglum. Hér er sérstaklega átt við meginreglurnar um að sönn ummæli

³⁰ George Letsas, *A theory of interpretation of the European Convention on Human Rights* (OUP, 2007) 80-92.

³¹ Sjá t.a.m. dóm MDE *Animal defenders International v. The United Kingdom* App no. 48876/08 (ECHR 22. apríl, 2013).

³² Halldóra Þorsteinsdóttir og Eiríkur Jónsson, *Fjölmíðlaréttur* (Fons Juris 2017) 262-263.

varði þann sem viðhefur þau ekki refsingu en á móti kemur geti ósönn ummæli varðað refsingu, og einnig að gerður er greinarmunur á gildisdómum og staðhæfingum.³³

Mikilvægt er að átta sig á þeim mun er gerður er á gildisdómum og staðhæfingum.

Meginstefnan er sú að ef um staðhæfingu er að ræða þá ber sá sem hefur hana uppi að sanna hana. Geti hann það ekki, ber hann sönnunarbyrðina og um ærumeiðandi ummæli getur verið að ræða svo lengi sem ummælin verði heimfærð undir XXV. kafla almennra hegningarlaga og að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða er mannréttindadómstóllinn lítur til. Hvað varðar gildisdóma, þá fela þeir í sér skoðun eða ályktun. Ekki er gerð krafa um sönnun gildisdóma, enda væri slíkt í raun ógerlegt og væri þar með vegið að skoðanafrelsinu sem tryggt er í 10. gr. sáttmálans og 1. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar.³⁴ Því er um víðtækari vernd tjáningarfrelsis að ræða þegar gildisdómar eiga í hlut. Sem dæmi um gildisdóm mætti því nefna ummæli á borð við: „Forsætisráðherra er sérhagsmunaseggur og fífl“. Ekki verður með góðu móti sannað umrædd ummæli, aftur á móti er gerð sú krafa að ummælin eigi sér ákveðinn staðreyndagrundvöll³⁵ – sem gildisdómurinn er síðan leiddur af. Hvað varðar þessi tilteknu ummæli, þá ber að hafa í huga að mannréttindadómstóllinn hefur talið ummæli á sviði stjórn málaumræðu njóta mikillar verndar³⁶, auk þess sem rúm túlkun gildisdóma gildi á því sviði.³⁷ Staðhæfingar, sem fela í sér fullyrðingar um staðreyndir, væru eflaust á þá leið að viðhafa ummæli á borð við: „Jón Jónsson og fyrirtæki hans brjóta skattalög trekk í trekk“. Unnt er að sanna ummælin. Aftur á móti eru sum ummæli þess eðlis að erfitt getur verið að skera úr um í hvorn flokkinn þau falla en hafa ber þó í huga að mannréttindadómstóllinn virðist hafa tilhneigingu til að skýra hugtakið gildisdómur á rúman hátt.³⁸

Er því ljóst miðað við umfjöllunina að ofan að nauðsynlegt er að vera vakandi fyrir því um hvers konar tjáningu er um að ræða við mat á því hvort tjáningin rúmist innan marka tjáningarfrelsisins eða ekki.

³³ Halldóra Þorsteinsdóttir og Eiríkur Jónsson, *Fjölmíðlaréttur* (Fons Juris 2017), 278-281.

³⁴ Sjá dóm MDE *Lingens v. Austria* (1986) Series A no 103, mgr. 46.

³⁵ Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 379.

³⁶ Sjá t.d. Feldek v. Slovakia App no. 29032/95 (ECHR, 12. júlí, 2001).

³⁷ Halldóra Þorsteinsdóttir og Eiríkur Jónsson, *Fjölmíðlaréttur* (Fons Juris 2017) 293.

³⁸ Halldóra Þorsteinsdóttir og Eiríkur Jónsson, *Fjölmíðlaréttur* (Fons Juris 2017) 296-298.

3.0 Kosningar og kosningaáróður – hver er réttarstaðan?

Á Íslandi er lýðræði og því er gengið til Alþingiskosninga á fjögurra ára fresti undir venjulegum kringumstæðum. Aftur á móti, eins og Íslendingar vita, hefur verið kosið til Alþingis nokkuð ört undanfarið. Slíkt hefur eðlilega, og réttilega, í för með sér umræðu um samfélagsleg málefni líðandi stundar. Að auki hefur áróður í pólitískum tilgangi verið að sækja í sig veðrið hér á landi undanfarnar kosningar en pólitískur áróður hefur viðgengist lengi í gegnum söguna til að mynda í Kalda stríðinu og Þýskalandi nasismans svo dæmi séu nefnd. En hvað er nákvæmlega átt við með kosningaáróðri? Í íslenskri orðabók menningarsjóds er orðinu „áróður“ lýst sem „umtal eða skrif til að fá menn til að taka afstöðu með eða móti einhverju eða einhverjum. Í orðabók Oxford³⁹ er áróðri (e. propaganda) lýst sem hugmyndum eða yfirlýsingum sem geta verið ósannar eða ýktar og eru notaðar til að öðlast stuðning fyrir pólitískan leiðtoga eða flokk.⁴⁰ Höfundur finnst síðari skilgreining áróðurs vera nákvæmari og eiga betur við raunveruleikann enda er áróður ekki alltaf í tengslum við raunveruleikann, sbr. áður nefnda skilgreiningu um að áróður kunni eða vera ýktur eða ósannaður. Áróður getur verið í formi auglýsinga, skrifa eða framsögu í útvarpi, sjónvarpi, dagblöðum, bæklingum eða jafnvel á netmiðlum, „málfundum“ o.s.frv. en erfitt er að veita tæmandi upptalningu á hvaða formi áróðurinn getur birst. Glöggir lesendur taka kannski eftir því að höfundur hefur ekki vitnað í lagalega skilgreiningu kosningaáróðurs, heldur hefur stuðst við orðabókaskilgreiningar (meira að segja utan landsteinanna) og heilbrigða skynsemi. Það er einmitt vegna þess að ekki er til heildstæð löggjöf hér á landi er fjallar um kosningaáróður. Sætir það eflaust nokkurri furðu að mati einhverra. En þýðir það að alls engar reglur gildi um kosningaáróður? Í stuttu máli er svarið nei. Við skulum því líta nánar á hvaða reglur geta haft áhrif á framsetningu og beitingu kosningaáróðurs.

3.1 Kosningaáróður á vegum stjórnmaflokka og frambjóðenda þeirra

Áður en lengra er haldið er nauðsynlegt að gera ákveðnum atriðum frekari skil. Til að byrja með ber að minnast á að tjáning er óháð formi sínu eins og áður hefur verið nefnt. Því telst kosningaáróðurinn sjálfur, til dæmis sjónvarpsauglýsingar, til tjáningar. Þar af leiðir er kosningaáróður því eðlilega tjáning á sviði stjórnmaumræðu. Tjáning á sviði stjórnmaumræðu nýtur mjög sterkar verndar. Mikið þarf að koma til, til þess að heimilt sé að takmarka slíka tjáningu með lögum.⁴¹

³⁹ *Oxford Advanced Learner's Dictionary* (7th Edition, OUP, 2005) 1210.

⁴⁰ Þýðing er höfundar.

⁴¹ Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur*,

En hvað þarf stjórn málaflókkur að hafa í huga lagalega séð áður en kosningaauglýsing, í til dæmis dagblaði er, keypt? Í fyrsta lagi má benda á, eins og áður var komið inn á, að engin löggjöf er til hér á landi um kosningaáróður. Þar sem tjáning verður einungis skert með lögum er því ekkert sem bannar kosningaáróður. Að auki sæta stjórn málaflókkar engum fjárhæðartakmörkunum þegar kemur að fjárútgjöldum sbr. lögum um fjármál stjórn málasamtaka nr. 162/2006. Stjórn málaflókkur má því að vild auglýsa stefnumál sín í formi bæklinga inn um lúgur fólks, í dagblöðum, útvarpi og sjónvarpi svo dæmi séu nefnd. Af þessu leiðir að ekkert er því til fyrirstöðu að stjórn málaflókkur gagnrýni aðstæðinga sína, til dæmis að flokkur A gagnrýni Flokk B fyrir „illa ígrundaðar skoðanir í landbúnaðarmálum“. Flokki B væri að sama skapi heimilt að svara í sömu mynt. Og svo mætti áfram telja. Mætti því í raun segja að áhugavert sé að umræðan er ekki harkalegri en raun ber vitni. Af hverju svo er ekki er erfitt að svara, en lagaumgjörðin virðist að minnsta kosti ekki standa slíkum „kúltúr“ fyrir þrifum.

Aftur á móti er ekki allt leyfilegt. Stjórn málaflókkur verður að hafa í huga XXV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Er hér sérstaklega átt við þrjú ákvæði er umræddur kafla hefur að geyma. Þau eru 233. gr. a. sem kveður á um bann við hatursáróðri, 234. gr. sem kveður á um bann við að meiða æru manns og 235. gr. sem kveður á um bann við aðdróttunum. Eins og réttarstaðan varðandi kosningaáróður er núna má í raun segja að þessi þrjú ákvæði séu þau þýðingarmestu. Þau tryggja, á lagalegan hátt, að umræða haldist innan ákveðinna siðferðismarka. Aðdróttun felur í sér að maður sé ásakaður um tiltekna athöfn eða athafnaleysi.⁴² Því væri til dæmis óheimilt að Vinstrihreyfingin – grænt framboð birti auglýsingu um að formaður Sjálfstæðisflokksins hefði gerst sekur um skattsvik án þess að slík sönnun lægi fyrir. Slíkt er þó ekki víst og vísast hér með í ofangreinda umfjöllun um skilin milli gildisdóma og staðhæfinga. Að auki mætti nefna að auglýsing frá til dæmis mjög þjóðernissinnuðum flokki um ókosti hælisleitanda þyrfti að halda sig innan ákveðinna marka með tilliti til 233. gr. a. almennra hegningarlaga.

Auglýsingar eru ekki einungis drifnar áfram af hugsjón eða tækifærismennsku (eftir því hvorn flokkinn menn falla) heldur jafnvel fyrst og fremst fjármunum. Hugsjónir greiða ekki kosningaauglýsingar. Stjórn málaflókkarnir eru með missterkan fjárhag samkvæmt

framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 354-355.

⁴² Halldóra Þorsteinsdóttir og Eiríkur Jónsson, *Fjölmíðlaréttur* (Fons Juris 2017) 263.

ársreikningum þeirra fyrir árin 2016.⁴³ Hér skiptir máli að engar hömlur er að finna á fjárútgjöldum stjórnmalaflokka samkvæmt lögum eins og áður hefur verið minnst á. Geta stjórnmalaflokkar því auglýst að vild svo lengi sem veskið er ekki tómt. Er þetta atriði sem hafa þarf í huga en álitamál er hvort æskilegt sé að tilteknir stjórnmalaflokkar kæmu málefnum sínum frekar á framfæri en aðrir – ekki í krafti hljómgrunns málefna þeirra, heldur fjármuna.

En hvað þurfa frambjóðendur⁴⁴ að hafa í huga þegar kemur að þeirra eigin kosningaráróðri? Í fyrsta lagi ber að taka fram að engin lagaregla skerðir rétt þeirra til kosningaráróðurs. Því er um sambærilegt regluverk að ræða og hjá stjórnmalaflokkunum. Aftur á móti er sá meginmunur þar á, að frambjóðendur verða að halda sig við ákveðið fjárhæðartakmark sbr. 4. mgr. 7. gr. laga um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra nr. 162/2006.⁴⁵ Er slíkt æskilegt að mati höfundar. Einhverjir gætu nú spurt af hverju, og fært rök fyrir því að fleiri auglýsingar á vegum frambjóðenda gerðu kjósendur upplýstari um stöðu þeirra í hinum ýmsu málum, slíkt gæti jafnvel leitt til þess að auðveldara væri að gera þá ábyrgja fyrir þeim loforðum sem í auglýsingunum birtust o.s.frv. Aftur á móti telur höfundur að reynslan í Bandaríkjunum sanni hið gagnstæða. Ef ekkert takmark væri fyrir fjáreyðslu frambjóðenda, væri mögulega verið að bjóða upp á „vopnakaþflaup“ fjármögnunar. Fælist það í því að meira væri lagt upp með fjármögnun kosningabaráttu heldur en að helga sig að málefnum. Með öðrum orðum, fjárstyrktraraðilar yrðu mikilvægari en hinn almenni kjósandi. Slíkt væri lýðræðinu seint til framdráttar.

3.2 Félagafrelsi

Áður en fjallað verður um kosningaráróður á vegum þriðja aðila er nauðsynlegt að gera félagafrelsinu skil, ásamt tengslum þess við tjáningarfrelsið. Í félagafrelsinu felst rétturinn til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til yfirvalda, sbr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Félagafrelsið er einnig varið af 11. mgr. MSE. Stjórnarskráin bannar þó ekki að settar séu reglur um starfsemi félaga⁴⁶ en til að mynda eru sett lög um hlutafélög nr. 2/1995 sem kveða á um ýmsa innri

⁴³ Ársreikningar flokkanna eru aðgengilegir inn á heimasíðu Ríkisendurskoðunar en Ríkisendurskoðun er skylt að opinbera þá á grundvelli laga nr. 162/2006.

⁴⁴ Með hugtakinu frambjóðanda er átt við þáttakanda í persónukjöri í forsetakosningum, Alþingiskosningum, sveitarstjórnarkosningum og þáttakanda í prófkjöri stjórnmalasamtaka sbr. 3. tl. 2. gr. laga nr. 162/2006.

⁴⁵ Hér eftir lög nr. 162/2006.

⁴⁶ Elín Blöndal og Ragna Bjarnadóttir, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 416.

starfsemi hlutafélaga. Tjáningarfrelsið er nátengt félagafrelsinu á þann hátt að starfsemi félags þrífst ekki á fullnægjandi hátt ef tjáningarfrelsi þess er ekki virt. Er því um tvö samofin réttindi að ræða og er því eðlilegt að 11. gr. MSE hefur verið túlkuð með hliðsjón af 10. gr. MSE í dómaframkvæmd mannréttindadómstólsins.⁴⁷

3.2.1 Tjáningarfrelsi lögaðila

Þrátt fyrir orðið „mannréttindi“ þá njóta lögaðilar þeirra einnig þegar svo á við. Með lögaðila er átt við stofnun, félag, fyrirtæki eða annan ópersónulegan aðila sem viðurkennt er að geti átt réttindi, borið skyldur og gert löggerninga með svipuðum hætti og menn.⁴⁸ Lögaðilar hafa tjáningarfrelsi en sem dæmi má nefna fjölmiðlafyrirtæki og stjórn málaflökka.⁴⁹ En fjölmiðlar, hvort sem átt er við um blaðamenn eða lögaðilana sem eigendur fjölmiðla njóta ríkar verndar á sviði tjáningarfrelsis.⁵⁰ Tjáningarfrelsi lögaðila er því þýðingarmikill þáttur í þjóðfélagsumræðunni. Til dæmis væri þjóðfélagsumræðan af mjög skornum skammti ef engin dagblöð kæmu inn um lúguna á morgnana, ef ógerlegt væri að vafra um á vefsíðum fréttamiðla, eða hlusta á hádegisfréttir í útvarpinu. Að auki sjáum við tjáningarfrelsi almennra félaga birtast með ýmsum hætti. Til að mynda má nefna Samtök Atvinnulífsins⁵¹ eða Félag kvenna í atvinnulífinu sem halda hina ýmsu viðburði þar sem einstaklingum gefst færi á að tjá sig um hin ýmsu málefni. Síðan eru jafnvel skrifaðar greinar af hinum sömu félögum og birtar á heimasíðum þeirra. Allt er þetta nauðsynlegt til að tryggja sjónarmið allra aðila í umræðunni enda hvílir tjáningarfrelsið á svokölluðum sannleiksmiðuðum kenningum en þær byggja m.a. á hugmyndinni um „markaðstorg hugmyndanna“.⁵² Finnst höfundu þetta einkar áhugavert sjónarhorn í ljósi einsleitni fjölmiðlamarkaðar hér á landi og spyr sig hvort raunverulegt „markaðstorg hugmynda“ geti þrífist hér að ráði. Sérstaklega í ljósi þess að hápunktur fjölmiðlaumræðunnar það sem af er ári hefur verið á grundvelli hins svokallaða

⁴⁷ Elín Blöndal og Ragna Bjarnadóttir, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 395.

⁴⁸ *Lögfræðiorðabók með skýringum* (CODEX, Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 267.

⁴⁹ Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 361.

⁵⁰ Eiríkur Jónsson, *Mannréttindi Lögaðila – vernd lögaðila samkvæmt mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar, einkum 71. og 73. gr.* (Bókaútgáfan Codex 2011) 155.

⁵¹ Þegar talað er um almennt félag þá geta þau kallast hinum ýmsu nöfnum, s.s. klúbbur, samtök o.s.frv.

⁵² Eiríkur Jónsson, *Mannréttindi Lögaðila – vernd lögaðila samkvæmt mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar, einkum 71. og 73. gr.* (Bókaútgáfan Codex 2011) 171.

„umskurðarfrumvarps“. Með þessar hugleiðingar í huga skulum við líta til kosningabaráttu þriðja aðila eða þess sem kallað hefur verið á ensku „third party campaigning“.

3.2.2 Kosningabaráttu þriðja aðila (e. third party campaigning)

Kosningabaráttu þriðja aðila getur verið á vegum lögaðila eða einstaklinga án þess að þessir aðilar séu í framboði sjálfir. Hún felst í því að fjármunum er eytt með það fyrir augum að hafa áhrif á niðurstöðu kosninga.⁵³ Eru þetta eðlilega oft aðilar sem hafa mikla hagsmuni af niðurstöðum kosninga. Eins og staðan er núna í íslensku lagaumhverfi þá er ekkert regluverk í kringum þess konar kosningabaráttu, þ.m.t. reglur um fjáreyðslu. Höfundur leggur enn og aftur áherslu á að tjáningarfrelsi verður einungis skert með lagaheimild, og þar sem hennar nýtur ekki með sérstökum hætti á þessu sviði er því ekkert sem kemur í veg fyrir kosningabaráttu þriðja aðila. Þar með gætu Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, eða Stéttarfélagið Efling, svo dæmi séu tekin, ákveðið að birta auglýsingar tveimur vikum fyrir kosningar. Auglýsingar þessar gætu falið í sér stuðning við tiltekinn flokk eða mikla gagnrýni á annan flokk, stuðning við tiltekið málefni o.s.frv. Engin takmörk eru heldur á því hversu mikla fjármuni slíkir aðilar vilja leggja fram í slíkar baráttur. Að auki er ekkert sem kemur í veg fyrir að hér séu stofnuð almenn félög með sterka fjárhagslega bakhjarla, gagnert í þeim tilgangi að taka þátt í kosningabaráttu. Þessi almennu félög gætu síðan haldið málfunði, gefið út bæklinga, auglýsingar o.s.frv.

3.2.2.1 Hvað felur það í sér að engar reglur gildi um kosningabaráttu þriðja aðila?

Ofangreindri spurningu verður eðli málsins samkvæmt seint svarað með tæmandi hætti. Aftur á móti eru ákveðin atriði sem vert er að hafa í huga og verður reynt að fjalla um á þau atriði hér.

Það sem höfundur finnst áhugaverðast á þessu sviði er að engar reglur ná til fjármögnunar kosningabaráttu þriðja aðila. Til að mynda eru engin sérstök löggjöf sem kveður á um að ef þriðju aðilar taki þátt í kosningabaráttu að þá þurfi þeir að sæta sérstöku fjárhagslegu eftirliti. Engar fjárhæðar takmarkanir eru á fjáreyðslu þessara aðila ólíkt til dæmis þeim reglum sem frambjóðendur sæta eins og áður var minnst á. Þriðju aðilar lúta að auki engum reglum varðandi hversu háum fjárhæðum þeir mega taka við ólíkt stjórnmalaflokkum og frambjóðendum, sbr. umfjöllun að ofan. Enn fremur þurfa þriðju aðilar ekki að skila inn ársreikningi til sérstaks stjórnvalds sem yfirfer hann, með það fyrir augum að tryggja

⁵³ Sjá t.a.m. <<https://www.gov.uk/government/organisations/third-party-campaigning-review/about>> (sótt 24. apr. 2018)

heilbrigða fjármálhætti í kosningabaráttu, rétt eins og kveðið er á um í lögum nr. 162/2006. En hvaða áhrif getur þetta haft í för með sér? Í fyrsta lagi má benda á að rekjanleiki fjármagns er á huldu. Til að mynda er ekki víst að almenningur hafi gott aðgengi eða skilning á því hverjir standi að baki fjármögnun slíkra félaga en sé til dæmis um almennt félag að ræða er því ekki skylt að gera ársreikning sinn opinberan. Í öðru lagi er ekki komið í veg fyrir að það fé sem félög þessi búa yfir eigi ekki uppruna sinn fyrir utan landsteinanna. Slíkt er til dæmis reynt að fyrirbyggja með 5. mgr. 6. gr. laga nr. 162/2006. Slík sjónarmið eru í anda þess að fullveldi þjóðarinnar og lýðræðislegar kosningar haldist hönd í hönd, og því er reynt að tryggja sjálfstæði og ákvörðunarvald þjóðarinnar í kosningum hverju sinni. Það að erlend ríki reyni að hafa áhrif á kosningar annarra ríkja er gömul saga og ný.⁵⁴ Það sem einna helst hefur einkennt umræðuna um afskipti erlendra ríkja af lýðræðislegum kosningum undanfarið eru meint afskipti Rússlands af forsetakosningum Bandaríkjanna árið 2016. Eitt af meginmarkmiðum Rússlands í því samhengi, samkvæmt skýrslu sem gefin var út af FBI, CIA og NSA,⁵⁵ hafi ekki einungis falist í að styðja tiltekinn frambjóðanda fram yfir hinn, heldur grafa undan lýðræðinu.⁵⁶ Með tilliti til þess að Rússland „þori“ að hafa afskipti af kosningum mesta herveldi sögunnar, þá ætti Rússland að hafa kjark til að hafa afskipti af kosningum herlausa Íslands – væru hagsmunir Rússlands þannig úr garði gerðir. Er því mikilvægt að íslensk stjórnvöld vanmeti ekki þá hættu sem getur falist í órekjanleika fjármagns.

Eins og áður hefur verið minnst á þá gilda fjárhæðartakmarkanir þegar kemur að framlögum til stjórnmalaflokka og frambjóðenda þeirra en hámarks framlag miðast við 400.000 íslenskar krónur, sbr. 7. gr. laga nr. 162/2006. Miðað við að ekkert slíkt hámark er að finna varðandi kosningabaráttu þriðja aðila er hér kjörið tækifæri fyrir fjársterka aðila að beita fjárhag sínum með áhrifaríkari hætti. Fjársterkur aðili sem er t.a.m. andvígur inngöngu í Evrópusambandið getur styrkt stjórnmalaflokk með sömu stefnu að fjárhæð 400.000 íslenskar krónur. Finnist honum það ófullnægjandi getur hann styrkt félag⁵⁷ með svipaðar áherslur um fleiri milljónir ef því er að skipta. Það félag fær þar með aukið fjármagn til að taka þátt í kosningabaráttunni og dreifa út boðskap sem hentar málstað og stefnumálum félagsins sem í hlut á hverju sinni. Félag þetta gæti verið með yfirbragð þess eðlis að það væri stutt af og fyrir hinn almenna

⁵⁴ Sem dæmi má nefna afskipti Bandaríkjanna af stjórnfyrikomulagi Íran snemma á 6. áratug síðustu aldar.

⁵⁵ Með FBI er átt við Alríkislögreglu Bandaríkjanna, með CIA er átt við Leynibjónustu Bandaríkjanna og með NSA er átt við Þjóðaröryggisstofnun Bandaríkjanna.

⁵⁶ <https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf>, bls. ii.

⁵⁷ Félagið Heimssýn er t.a.m. með yfirlýsta andstöðu gegn inngöngu Íslands í Evrópusambandið.

kjósanda. Á sama tíma væri helsti drifkraftur félagsins þó fjármagn fárra aðila sem oft hefðu sérhagsmuni að leiðarljósi.⁵⁸

3.3 Virkar kosningaáróður?

Spurningin að ofan er áhugaverð og mikilvæg vegna ýmissa sjónarmiða. Hún er áhugaverð út frá pólitísku sjónarhorni. Stjórnmalaflokkar væri eflaust ekki að stunda kosningaáróður, og þá sérstaklega auglýsingar, ef hann hefði engin áhrif. Lagalega séð er þó mikilvægt að sýna fram á hvort hann hafi áhrif, hvort sem þau áhrif felast í breytingum á fylgi flokka/frambjóðenda eða viðhorfum til flokka/frambjóðenda, hvort áróðurinn geti dregið úr eða aukið kosningaþátttöku o.s.frv. Allt eru þetta mikilvæg atriði í lýðræðislegu samfélagi. Ástæðan fyrir því að möguleg áhrif kosningaáróðurs skipta máli er sú að áhrifin fléttast saman við hugtakið „nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi“, þ.e. þriðja og mikilvægasta skilyrðið hvort fallist sé á takmörkun tjáningarfrelsis. Eins og áður hefur verið fjallað um þá er skilyrðið í raun þrjúþætt og vísast til umfjöllunar að ofan til nánari útskýringar vilji lesendur fríska upp á minnið. Sé sannað eða sýnt fram á að kosningaáróður hafi mikil áhrif í lýðræðislegu þjóðfélagi getur slíkt rennt stöðum undir samfélagslega þörf (e. social need). Því meiri sem áhrifin eru því meira líkur eru á að meðalhófi (e. test of proportionality) sé fullnægt. Að auki verður auðveldara að tefla fram ástæðum sem eru nægjanlegar og viðeigandi (e. relevant and sufficient). Má því segja að umfang kosningaáróðurs, áhrif hans, hvers eðlis hann er o.fl. atriði sem auka umfang og vægi hans, hafi öll áhrif á hversu mikil nauðsyn kann að vera að takmarka hann – og þar með hversu miklar takmarkanir ríkið kann að vilja binda áróðurinn. Hvað varðar efnisspurninguna sjálfa – virkar kosningaáróður? Neikvæður kosningaáróður er almennt talin virka. Þó eru skiptar skoðanir. Til að mynda geta neikvæðar auglýsingar snúist upp í andhverfu sína og neikvæðnin beinist þar með að þeim frambjóðanda sem kostar eða býr til slíkar auglýsingar.⁵⁹

Sé litið til kosningabaráttunnar í aðdraganda Alþingiskosninganna 2017 mátti sjá óvenju mikið um neikvæðan kosningaáróður, sem aðallega fór fram á netinu. Er hér átt við svokallaðan nafnlausan kosningaáróður, þar sem auðkenni sendiboðands er hulið kjósendum en fjallað verður síðar með ítarlegri hætti um slíkan áróður síðar í ritgerð þessari. Með óvísindalegri nálgun má a.m.k. gera því í skónna að slíkur áróður hafi haft áhrif. Áróðurinn var einkum umsvifamikill gegn Vinstrihreyfingunni-grænt framboð, bæði á

⁵⁸ Svipaðar aðferðir hafa verið notaðir í Bandaríkjunum með umdeildum hætti. Sjá má umfjöllun um slíkt t.a.m. í Jane Mayer, *Dark Money* (Anchor Books, 2017) 195 og áfram.

⁵⁹ Banda, Kevin, Windett, Jason, „Negative Advertising and the Dynamics of Candidate Support“ (2016) 38(3) *Political Behavior*, 748 – 749.

samfélagsmiðlinum Facebook sem og vefsíðunni YouTube.⁶⁰ ⁶¹Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar Framtíðar upplíði ekki bjarta framtíð en hún „sprakk“ 15. september 2017. Í kjölfarið var fljótlega boðað til kosninga⁶² en kjördagur var ákveðinn 28. október sama ár. Má því segja að kosningabaráttan hafi verið knöpp og varað í um það bil mánuði. Fylgi Vinstrihreyfingarinnar-græns framboðs féll töluvert á þessum eina mánuð. Frá um það bil 25 prósentustigum þann 29. september niður í um 17 prósentustig þann 27. október degi fyrir kosningar.⁶³ Var atkvæðafylgi flokksins í samræmi við síðari töluna.⁶⁴ Auðvitað verður ekki sannað að hér séu orsakatengsl á milli. Aðrir flokkar þurftu einnig að sæta svæsum áróðri rétt eins og Sjálfstæðisflokkurinn. Aftur á móti þá hafði áróðurinn áhrif á umræðuna og virðist hafa beinst mest að fyrrnefnda flokknum og sært þann flokk hvað mest. Er það því heildarmat höfundar, sé litið til allra þátta, að kosningaráróður hafi áhrif.

3.4 Telst ráðstöfun fjár til tjáningarfrelsis?

Ein spurningin sem réttilega skýtur upp kollinum í allri umræðu um fjármögnun kosningaráróðurs er hvort ráðstöfun fjár falli undir tjáningarfrelsi? Það má í raun segja að þessi spurning sé fyrirferðameiri vestanhafs. Í dómi Hæstaréttar Bandaríkjanna Buckley v. Valeo⁶⁵ komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að framlög sem og útgjöld í kosningabaráttu væru vernduð af tjáningarfrelsinu, þ.e. fyrsta viðauka stjórnarskrár Bandaríkjanna.

Ekki er fjallað um þetta tiltekna álitamál í löggjöf eða dómaframkvæmd hér á landi. Í raun má segja að álitamálið feli í sér hvort ráðstöfun fjár (þá í stjórnámálalegum tilgangi) teljist tjáning eða einfaldlega athöfn. Höfundur telur að skorið hafi verið úr þessu tiltekna álitamáli í dómi Mannréttindadómstólsins Bowman gegn Bretlandi.⁶⁶ Í dómnum var deilt um hvort tiltekin fjárhæðartakmörkun við kosningabaráttu einstaklinga sem ekki voru í framboði stæðist 10. gr. sáttmálans en fjárhæðartakmörkunin nam einungis 5 breskum pundum. Rétturinn tók fram að þótt umrædd takmörkun takmarkaði ekki tjáningarfrelsi með beinum hætti þó fæli þetta þó í sér takmörkun á tjáningarfrelsi.⁶⁷ Að lokum komst dómstóllinn síðar að þeirri niðurstöðu að

⁶⁰ <<https://www.facebook.com/1311192595566318/videos/1697222853629955/>> Sjá til dæmis svokallað „Skatta-Kötu“ myndband. Myndbandið var einnig birt á vefsíðunni YouTube.

⁶¹ Bára Huld Beck, „Mengaðar upplýsingar brengla sýn á veruleikann“ (*Kjarninn* 29. nóvember 2017) <<https://kjarninn.is/skyring/2017-11-24-mengadar-upplýsingar-brengla-syn-veruleikann/>> Skoðað 2. maí 2018.

⁶² Stígur Helgason, „Ríkisstjórnin fallin og kosninga krafist (RÚV 15. september 2017) <<http://www.ruv.is/frett/rikisstjornin-fallin-og-kosninga-krafist> > [Skoðað 4. maí 2018](#)

⁶³ <<https://www.gallup.is/nidurstodur/fylgi-flokka/>> Skoðað 4. maí 2018

⁶⁴ <<https://www.mbl.is/frettir/kosningar/results/>> Skoðað 4. maí 2018

⁶⁵ Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)

⁶⁶ Sjá dóm MDE Bowman v. The United Kingdom App no. 141/1996/760/961 (ECHR, 19. febrúar 1998).

⁶⁷ Sjá 33. mgr. í dómnum.

takmörkunin teldist ekki nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi. Höfundur telur að hér megi draga þá ályktun að fjáreyðsla falli undir tjáningarfrelsi. Það sé síðan undir aðildarríkjunum komið að takmarka slíka eyðslu séu ástæður til þess.

Ímyndum okkur einnig ákveðna atburðarás. Atburðarás þessi er eingöngu dæmi og er harla ólíkleg í raunveruleikanum. Engu að síður má greina undirliggjandi meginreglur sem nýtast mættu í raunhæfum álitamálum. Ríkisstjórn Íslands innleiðir í lög það furðulega bann að óheimilt væri með öllu að greiða fyrir áskrif að dagblaði. Væri þetta mögulega gert til þess að koma höggi á dagblaðaútgefendur en látum það liggja milli hluta. Hér væru uppi tvö stjórnarskrárvarin álitafni. Annars vegar hvort vegið væri að eignarrétti hluthafa, með þeim hætti að eignarhluti þeirra yrði mun verðminni. Hins vegar snýr álitafnið að því hvort hér væri vegið að frelsi almennings til að meðtaka upplýsingar. Svo ekki sé minnst á það mikla högg er dagblaðamarkaðurinn yrði fyrir. Auðvitað myndi slíkt bann seint standast, jafnvel þótt ekkert bannaði að lesa dagblöð – það má bara ekki greiða fyrir þau. Mannréttindadómstóllinn myndi eflaust telja þetta brot gegn 10. gr. MSE enda heftir bannið frelsi almennings til að meðtaka upplýsingar (þ.e. iðkun tjáningarfrelsis). Og þar með viðurkenna að ráðstöfun fjár, með það fyrir augum að meðtaka upplýsingar geti fallið undir tjáningarfrelsi. Dómstóllinn gæti síðar meir deilt um hvort ráðstöfun fjár með það fyrir augum að beita tjáningarfrelsi á einn eða annan hátt félli undir tjáningarfrelsi í öllum tilfellum. Er það hið stóra álitamál að mati höfundar.

Að því sögðu telur höfundur líklegt að ráðstöfun fjár, hvort sem það felst í framlög til stjórnmalaflokka eða fjáreyðsla þriðja aðila o.s.frv., geti fallið undir tjáningarfrelsi. Áhrifin felast í því að ætli löggjafinn að skerða fjármál í stjórnmalum, hvort sem það eru framlög eða fjáreyðsla, þá verður löggjöfin að fullnægja almennum skilyrðum fyrir takmörkun tjáningar. Með öðrum orðum – ætli ríkisvaldið að skerða peninga í stjórnmalum þá er eins gott að vanda til verka.

4.0 Nafnlaus kosningaráróður

Svokallaður nafnlaus kosningaráróður hefur verið áberandi síðastliðnar tvær

Alþingiskosningar⁶⁸, ásamt því að leika ákveðið hlutverk í kosningabaráttunni fyrir fyrirhugaðar sveitarstjórnarkosningar í maí 2018. Hefur hann verið fyrirferðamikill á samfélagsmiðlum, og þá sérstaklega Facebook en tugi þúsunda manna og í sumum tilfellum

⁶⁸ Er hér átt við Alþingiskosningarnar 2016 og 2017.

yfir hundruð þúsunda⁶⁹ hafa séð umrædd myndbönd.⁷⁰ Ekki liggur fyrir formleg eða lagaleg skilgreining á hvað nafnlaus kosningaáróður feli í sér. Höfundur telur að nafnlaus kosningaáróður sé:

Pólitískur áróður sem yfirleitt fer fram á netmiðlum með einhliða eða ýktri framsetningu upplýsinga, og hefur það að markmiði að hafa áhrif á hugmyndir, viðhorf eða kosningahegðun fólks, og er áróðurinn nafnlaus í þeim skilningi að ekki liggur fyrir hver stendur að baki áróðrinum, oft vegna notkunar dulnefna.

Hugtakið felur í sér þrjá meginþætti. Fyrsti þátturinn – og í rauninni augljósasti þátturinn er að áróðurinn er stjórnmalalegs eðlis. Í þessu felst að þær upplýsingar sem áróðurinn inniheldur eru stjórnmalalegs eðlis, til að mynda á sviði skattamála, afstöðu tiltekinna stjórnmalamanna o.s.frv. Framsetningu þessara upplýsinga er síðan ætlað að hafa áhrif á kosningahegðun fólks, annað hvort með því að fá kjósendur til að aðhyllast tiltekinn flokk en oftast er það gert til að fá fólk gegn tilteknum flokkum, stefnum eða jafnvel einstökum stjórnmalamönnum. Það sem helst má eflaust deila um í þessu sambandi er hvort að það teljist skilyrði að áróðurinn sé settur fram með það fyrir augum að hafa áhrif á niðurstöður tiltekinna kosninga. Höfundur telur að slíkt sé megineinkennið en þó hættir áróðurinn ekki að vera pólitískur einungis vegna þess að engar kosningar séu í vændum. Því getur áróðurinn hæglega verið fyrir utan „hefðbundins kosningatímabils“ og þar með án þess að beinast að sérstökum kosningum. Annar þátturinn felur í sér að áróðurinn fer nær eingöngu, ef ekki alfarið, fram á netmiðlum. Hér er yfirleitt átt við samfélagsmiðla, þá aðallega Facebook. Þá er einnig átt við miðla á borð við til dæmis YouTube. Er miðilinn Facebook þá notaður á þann hátt að stofnuð er sérstök síða á miðlinum. Sú síða birtir síðan myndbönd og einnig stöðuuppfærslur eða „statusa“ sem innihalda áróðurinn. Í þriðja þættinum felst að þær síður sem birta áróðurinn hafa ákveðin nöfn sem flokka má sem dulnefni. Helstu síðurnar í þessu efnum heita Kosningar⁷¹ og Kosningavaktin. Síðan Kosningar er þó töluvert atkvæðameiri, auk þess sem myndbönd hennar virðast unnin af meiri fagmennsku.

4.1 Nafnlaus kosningaáróður sem áróður þriðja aðila

Þar sem nafnlaus kosningaáróður telst ekki vera á vegum tiltekins stjórnmalaframboðs þá telst hann vera á vegum þriðja aðila, sem áður hefur verið fjallað um í kaflanum hér á undan. Má því segja að miðað við núverandi íslenskt lagaumhverfi gildi sömu lagareglur og um almenna

⁶⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=iffUG5XMrm8> „Skatta Kötu“ myndbandið hefur verið skoðað 130 þúsund sinnum, einungis á YouTube, þegar þetta er skrifað 25. apríl 2018.

⁷⁰ Til að mynda má nefna að ákveðnir flokkar á Alþingi telja þörf á að bregðast við slíkum áróðri:

<<https://www.althingi.is/altext/148/s/0576.html>> Skoðað 5. maí. 2018

⁷¹ Síðan hefur einnig gengið undir nöfnunum Kosningar 2016 og Kosningar 2017.

kosningabaráttu þriðja aðila, ef svo má að orði komast, og áður hefur verið fjallað um. Er því ekkert ólöglegt við slíkan áróður, þó að ýmsu fólki hafi þótt hann vera ósvífinn. Höfundur vill sérstaklega taka fram að nafnlaus tjáning er að auki ekki bönnuð með lögum. Því stendur henni ekkert í vegi. Að auki má nefna að í gegnum bókmenntasöguna hafa ritverk verið gefin út undir dulnefni þar sem ekki hefur verið getið raunverulegs höfundar.

Nafnleysið sjálft skal því alls ekki líta illum augum að mati höfundar. Nafnleysið getur reynst nauðsynlegt sérstaklega í ríkjum þar sem tjáningarfrelsið á undir högg að sækja, og það að gagnrýna stjórnvöld getur falið í sér hættu, oft á tíðum líkamlega. Að auki má nefna að nafnleysi tryggir að skoðanir sem settar eru fram, eru gagnrýndar á grundvelli efnisinnihalds þeirra. Ekki á grundvelli persónu þess sem setur þær fram. Því er á ákveðinn hátt forðast að „farið sé í manninn en ekki boltann“.

Hins vegar gegnir öðru máli varðandi nafnlausan áróður eins og upp hefur komið nú. Er sá áróður skaðlegur lýðræðinu? Aftur koma upp sömu atriði og nefnda hafa verið áður. Ekki er vitað hver fjármagnar áróðurinn. Nú er að auki mun erfiðara að vita hver fjármagnar áróðurinn heldur en ef um er að ræða „hefðbundnar“ kosningabaráttur þriðja aðila. Að auki er ekki unnt að vita hvort áróðurinn sé settur fram af einstaklingi eða einhverju sem gæti talist til að mynda almennt félag – þ.e. lögaðila. Í raun er mörgum spurningum ósvarað í þessum efnum, og erfitt er að svara þeim vegna þeirra takmörkuðu upplýsinga sem liggja fyrir.

4.2 Er nafnlaus kosningaráróður það sama og falsfréttir (e. fake news)?

Áður en ofangreindri spurningu er svarað verður fyrst að svara hvað átt er við með falsfréttum. Fræðimenn og almennir spekingar virðast ekki koma sér saman um hvað felist nákvæmlega í hugtakinu. Orðið sjálft bendir til þess að fréttir séu falsaðar, þ.e. ósannar eða uppsuni frá rótum jafnvel. Sums staðar má sjá hugtakið falsfréttir ná yfir einhliða frétttaflutning (e. highly partisan news).⁷² Höfundur er ósammála því. Þó að eitthvað sé einhliða þýðir ekki að þar séu rangar staðreyndir, eða að eitthvað sé falsað. Sé flokkun falsfrétta orðin svo víðtæk vegur það að fjölbreyttri fjölmiðlaflóru enda væri hæglega hægt að stimpla eitthvað sem falsfréttir einungis vegna þess að ekki sé um hefðbundið sjónarhorn hjá hefðbundum fjölmiðlum að ræða. Slíkt er hættuleg þróun. Falsfréttir er neikvætt gildishlaðið orð og ákveðinn stimpill. Ber því að nota það sparlega. Hvað varðar dæmi um falsfrétt má

⁷² James Titcomb og James Carson, „Fake News: What exactly is it and how can you spot it?“ (*The Telegraph*, 9. maí 2018) <<https://www.telegraph.co.uk/technology/0/fake-news-exactly-has-really-had-influence/>> Skoðað 6. maí 2018.

nefna „fréttina“ þegar Frans Páfi lýsti yfir stuðningi við forsetaframboð Donald Trump.⁷³ Annað dæmi um falsfrétt er um fulltrúa Alríkislögreglunnar í Bandaríkjunum (FBI) en hann á að hafa látist eftir að hafa rannsakað tölvupóststleka Hillary Clinton. Þessi frétt var ekki einungis röng heldur birtist hún einnig með trúverðugum hætti á vefmiðlinum „Denver Guardian“. Vefmiðillinn hafði slagorðið „Elsti fréttamiðill Denver“ (e. Denver’s oldest news source). Ekki nóg með að fréttin væri röng heldur einnig fjölmiðilinn sjálfur. Hann var einfaldlega ekki til. Hér er tengingin við nafnleysið með þeim hætti að „fréttin“ er birt undir nafninu Denver Guardian en það nafn er dulnefni annars aðila, án þess að vitað sé hver sá aðili er. Er „fréttin“ því nafnlaus að því leyti til enda er hún órekjanleg.⁷⁴ Að því sögðu geta falsfréttir klárlega fallið undir nafnlausan kosningaáróður.

Önnur birtingarmynd nafnlaus áróðurs felur í sér gerð falskra prófíla (e. profiles, accounts). Er hér átt við prófíla á samfélagsmiðlum, aðallega Facebook og Twitter. Prófílum þessum er stjórnað af raunverulegu fólki þó að sú „manneskja“ sem birtist á samfélagsmiðlunum sé ekki raunveruleg manneskja.⁷⁵ Slíkir prófílar geta síðar haft mikil áhrif á umræddum samfélagsmiðlum. Sem dæmi má nefna kosningaáróður í aðdraganda mexíkósku forsetakosninganna sem haldnar verða í ár. Í nóvember á síðasta ári tilkynnti einn frambjóðendanna um framboð sitt til forseta. Framboð hans fékk byr undir báða vængi á safmélagsmiðlinum Twitter með hjálp falskra prófíla. Fölsku prófílarnir tjáðu sig á samfélagsmiðlinum og tengdu nafn frambjóðandans við „tíst“ sín. Fór nafn þessa frambjóðana því á flug á samfélagsmiðlinum.⁷⁶ Almennigur telur að venjulegir kjósendur séu þar með að sýna þessum tiltekna frambjóðanda stuðning. Raunin er önnur og má því segja að almenningur sé leiddur á asnaeyrunum.

5.0 Ætti lagaumhverfi kosningaáróðurs í heild sinni að vera með öðru sniði?

Áður en höfundur lætur í ljós sína eigin skoðun við ofangreindri spurningu, þá er nauðsynlegt að líta til dómafordæma og þeirra ályktana sem draga má af þeim til að vita hver hin lagalega

⁷³ Hannah Ritchie, „Read all about it: the biggest fake news stories of 2016“ (CNBC, 30. desember 2016) <<https://www.cnbc.com/2016/12/30/read-all-about-it-the-biggest-fake-news-stories-of-2016.html>> Skoðað 7. maí. 2018.

⁷⁴David Mikkelson, „FBI Agent Suspected in Hillary Email Leaks Found Dead in Apparent Murder-Suicide“ (Snopes, 5. nóvember 2016) <<https://www.snopes.com/fact-check/fbi-agent-murder-suicide/>> Skoðað 30. apríl 2018.

⁷⁵ Sjá t.a.m. skýrslu leyniþjónustusafmélags (e. intelligence community) Bandaríkjanna <https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf>

⁷⁶ Fernando Peinado, Elvira Palomo, Javier Galán, „The distorted online networks of Mexico’s election campaign“ (El País, 22. mars. 2018) <https://elpais.com/elpais/2018/03/22/inenglish/1521710735_571195.html> Skoðað 28. apríl 2018.

staða er varðandi takmarkanir á kosningaáróðri. Mun umfjöllun þessi einskorðast við megináðferð kosningaáróðurs, þ.e. kosningaauglýsingar. Höfundur vekur athygli á því að eðlilega verða seint veitt tæmandi svör við helstu álitamálum á sviði þessu, og er umfjöllun þessari ætlað að varpa ljósi á helstu atriði sem veita ber gaum út frá réttarframkvæmd mannréttindadómstólsins.

Eins og áður hefur verið nefnt þá þarf lög til að takmarka tjáningu og þar með kosningaáróður. Til að byrja með ber að nefna að heimilt er að takmarka auglýsingar sem geta verið ósannar eða misvísandi.⁷⁷ Það sama á við um pólitískar auglýsingar í ákveðnum tilfellum.⁷⁸ Flest Vestur-Evrópsk lönd hafa sett sér a.m.k. einhverjar takmarkanir vegna kosningaauglýsinga.⁷⁹ En hvar liggja álitaeftir? Hvað ber að varast í slíkri lagasetningu? Eins og áður hefur verið fjallað um er þriðja skilyrði fyrir takmörkun á tjáningarfrelsi það þýðingarmesta enda mest deilt um það skilyrði fyrir dómstólum. Er hér engin undantekning á því og miðast umfjöllunin því að mestu við það. Til að byrja með ber að nefna að tjáning á sviði stjórn málaumræðu nýtur gífurlega sterkrar verndar. Í því felst raunar að lítið svigrúm (e. margin of appreciation) er fyrir aðildarríkin til að takmarka slíka tjáningu.⁸⁰ Sé dómaframkvæmd á sviði pólitískra auglýsinga skoðuð má finna ákveðnar meginreglur en hafa ber í huga að dómaframkvæmdin hefur sætt nokkurri gagnrýni fyrir óstöðugleika á þessu sviði.⁸¹ Einn helsti dómurinn á þessu sviði átti rætur sínar að rekja til málsatvika í Sviss.⁸² Deilt var um hvort bann við pólitískum auglýsingum í sjónvarpi og útvarpi stæðist 10. gr. sáttmálans. Hafa ber í huga að bannið var óháð því hvort um kosningatímabil var að ræða. Dómstóllinn benti á að um tjáningu á sviði stjórn málaumræðu væri að ræða og því væri það svigrúm sem aðildarríkin hefðu til takmörkunar þröngt.⁸³ Þær ástæður sem lagðar voru til grundvallar banninu voru einkum þær að fjársterkir aðilar gætu haft óeðlileg áhrif á skoðanamyndun almennings væru pólitískar auglýsingar leyfðar. Með sama hætti væri jafnræði mismunandi skoðana innan samfélagsins tryggt.⁸⁴ Dómstóllinn komst hins vegar að

⁷⁷ Sjá dóm MDE *Casado Coca v. Spain* App no. 15450/89 (ECHR, 24. febrúar 1994) mgr. 51.

⁷⁸ Sjá dóm MDE *Vgt Tierfabriken v. Switzerland* App no. 24699/94 (ECHR, 28. júní 2001) mgr. 75.

⁷⁹ Sjá umfjöllun í einum helsta dómi MDE á þessu sviði *Animal defenders International v. The United Kingdom* App no. 48876/08 (ECHR 22. apríl, 2013) bls. 22 og áfram.

⁸⁰ *Wingrove v. The United Kingdom* App no. 17419/90 (ECHR 25. nóv., 1996) mgr. 58.

⁸¹ Sjá til að mynda sératvkæði dómara Zimele o. fl. í *Animal defenders v. The United Kingdom* App no. 48876/08 (ECHR, 22. apríl 2013).

⁸² Er hér átt við dóminn *Vgt Tierfabriken v. Switzerland*. Dómurinn féll árið 2001 en umrædd málsatvik áttu sér stað um miðjan tíunda áratuginn. Finnst höfundi mikilvægt að slíkum atriðum sé gefinn gaumur enda mótar umhverfið þá samfélagslegu þörf sem kann að vera til staðar, hve langt þurfi að ganga í takmörkun á tjáningarfrelsi o.s.frv.

⁸³ Sjá 71. mgr. dómsins.

⁸⁴ Sjá má umrædd sjónarmið víðsvegar í dómnum, t.a.m. 60. mgr.

einróma niðurstöðu að ástæður takmörkunar voru ekki viðeigandi og nægjanlegar í hinu fyrirbyggjandi máli. Málsaðili var ekki fjársterkur aðili og því áttu umræddar ástæður sem gefnar voru fyrir takmörkuninni ekki við hann. Var því talið að um brot gegn 10. gr. sáttmálans væri að ræða.⁸⁵ Er nálgunin hér þess eðlis að metið er í hverju tilfelli fyrir sig hvort ástæður takmörkunar eigi við. Er þetta eitt helsta atriðið sem deilt er um í dómaframkvæmd pólitískra auglýsinga enda getur verið erfitt að veita sanngjarna og samræmda dómsniðurstöðu í málum á grundvelli slíkrar aðferðar. Féllst dómstóllinn því á alhliða bann í Murphy-málinu.⁸⁶ Þar var deilt um bann við trúarlegri auglýsingu en dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að svigrúm aðildarríkja til takmörkunar væri ríkara í þeim efnum. Að auki var fallist á málflutning ríkissins að örðugt væri að meta í hverju tilfelli fyrir sig hvort ástæður fyrir takmörkunni væru viðeigandi og nægjanlegar hverju sinni. Því þyrfti bannið að vera almennt og gilda þvert á aðila.⁸⁷

Að auki ber að nefna dóm MDE í máli Bówman gegn Bretlandi sem áður hefur verið nefndur hér að ofan. Þar benti dómurinn á samspil 10. gr. við 3. gr. 1. viðauka sáttmálans, þ.e. réttinn til frjálsra kosninga. Að mati höfundar er hér um þýðingarmikið atriði að ræða sem mætti fá meira vægi í dómaframkvæmd, þótt ekki hafi farið hljótt um atriði þetta á þeim vettvangi. Rétt er að vísa til 3. gr. 1. viðauka sem er svohljóðandi:

Samningsaðilar skuldbinda sig til þess að halda frjálsar kosningar með hæfilegu millibili, og sé atkvæðagreiðsla leynileg og fari fram við aðstæður er tryggt það að í ljós komi álit almennings með frjálsum hætti í kjöri til löggjafarþings.

Hér vill höfundur leggja sérstaka áherslu á málsliðinn sem kveður á um „að í ljós komu álit almennings með frjálsum hætti í kjöri til löggjafarþings“. Orð þessi falla sérstaklega að röksemdum fyrir banni á pólitískum auglýsingum, t.a.m. í Tierfabriken, að fjársterkir aðilar geti haft óheilbrigð áhrif á skoðanamyndun, eða álit almennings. Hefur MDE því talið að tjáningarfrelsi og rétturinn til frjálsra kosninga séu tengd réttindi sem geti engu að síður skolið saman. Því geti verið nauðsynlegt þegar kosningar eru að skerða tjáningu á þann hátt sem annars væri almennt ekki ásættanlegt. Væri það gert til þess að tryggja að álit almennings komi í ljós með frjálsum hætti í kjöri til löggjafarþings. Hér hafa aðildarríkin að auki mikið svigrúm til mats.⁸⁸ Þrátt fyrir að skilja megi orð dómstólsins í þessu máli með þeim hætti að

⁸⁵ Sjá mgr. 75-79 í dómnum.

⁸⁶ Sjá dóm MDE Murphy v. Ireland App no. 44179/98 (ECHR, 10. júlí 2003).

⁸⁷ Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks and Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights* (OUP 2014) 458.

⁸⁸ Sjá dóm MDE Bowman v. The United Kingdom App no. 141/1996/760/961 (ECHR, 19. febrúar 1998) mgr. 43.

nauðsyn takmörkunar einskorðist við tiltekið kosningatímabil, þá er þörfin á mögulegri takmörkun tjáningar óháð slíku tímabili. Hún kann þó að vera meiri séu kosningar nærri.⁸⁹

Dómur MDE í máli Tv Vest⁹⁰ varðaði bann pólitískra auglýsinga í sjónvarpi.

Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að svigrúm til mats væri að nokkru leyti (e. somewhat) meira en gengur og gerist varðandi stjórnmalalega tjáningu vegna skorts á samstöðu (e. consensus) meðal ríkja á sviði reglna um pólitískar auglýsingar.⁹¹ Dómurinn taldi að ekki væri unnt að beita víðtæku svigrúmi til mats vegna hins almenna eðlis bannsins, sem og að bannið væri án tillits til þess hvort kosningar stæðu yfir. Kann þetta að vera í nokkuri andstöðu við áðurgreinda umfjöllun að ofan en hafa ber í huga að umfjöllunin að ofan tekur mið af nýrri dómaframkvæmd. Í umræddum dómi var talið að bannið, sem rétt eins og í Tierfabriken málinu, studdist við þau sjónarmið að vernda skyldi lýðræðið fyrir áhrifum fjársterkra afla, stæðist ekki meðalhófsreglu (e. test of proportionality). Rétt eins og í Tierfabriken málinu var umræddur aðili sem fyrir takmörkuninni varð ekki talinn fjársterkur aðili, auk þess að efnisinnihald auglýsingarinnar var ekki talið skerða gæði opinberrar umræðu.⁹² Má því segja að ástæðurnar sem gefnar voru fyrir banninu hafi ekki átt við umræddan aðila að þessu sinni. Hér er ennþá um atviksbundna nálgun í hverju máli fyrir sig rétt eins og áður var nefnt.

Ákveðinn viðsnúningur varð þó á ofangreindri dómaframkvæmd í Animal Defenders málinu.⁹³

Var þar aftur deilt um bann við pólitískum auglýsingum í sjónvarpi en bannið var ekki einskorðað við kosningatímabil. Voru röksemdirnar fyrir banninu á sömu leið og í áðurgreindum dómum, þ.e. reynt er að koma í veg fyrir áhrif fjársterkra aðila í umræðunni. Var aftur, rétt eins og í Tv Vest málinu, deilt um hvort meðalhófs hefði verið gætt. Við mat á því lagði dómstóllinn sérstaklega áherslu á þá vönduðu meðferð sem takmörkunin hefði fengið í meðferð þingsins sem og hjá yfirvöldum Bretlands almennt.⁹⁴ Að auki virtist dómstóllinn að mestu víkja frá hinni áðurnefndu aðferð þegar metið er hvort ástæður takmörkunar eigi við í hverju tilfalli fyrir sig og samþykkja bann sem gildir fyrir alla. Í umræddu máli var sá sem takmörkunni sætti langt því frá að vera fjársterkur aðili.

Dómstóllinn benti einnig á að aðrar leiðir væru færar fyrir vettvang pólitískra skilaboða. Til

⁸⁹ Sjá dóm MDE *Animal defenders v. The United Kingdom* App no. 48876/08 (ECHR, 22. apríl 2013) mgr. 111.

⁹⁰ *Tv Vest AS & Rogaland Pensionistparti v. Norway* App no. 21132/05 (ECHR 11. des., 2008).

⁹¹ Sjá 67. mgr. í dómnum.

⁹² Sjá 71. mgr. dómsins.

⁹³ Hér er átt við *Animal defenders v. The United Kingdom* App no. 48876/08 (ECHR, 22. apríl 2013). Sá dómur féll árið 2013.

⁹⁴ Sjá 108. mgr. dómsins.

að mynda væri unnt að auglýsa á internetinu og í dagblöðum. Slíkt hefði áhrif við mat á því hvort meðalhófs hefði verið gætt.⁹⁵ Þegar litið var til allra þessara atriða taldi dómstóllinn bannið í samræmi við 10. gr. MSE. Hafa ber þó í huga að dómsniðurstaðan byggðist á níu atkvæðum gegn átta sératkvæðum sem ósammála voru. Verður því fróðlegt að sjá í komandi framtíð hvernig fram horfir í málum þessum.

Þegar litið er til ofangreindrar dómaframkvæmdar má því sjá að það skiptir máli hvort pólitískar auglýsingar séu takmarkaðar á öllum miðlum eða ekki, sbr. Animal Defenders málið. Því væri takmörkum sem kvæði á um bann við öllum pólitískum auglýsingum ólíklegt til að standast regluna um meðalhóf. Að auki virðist skipta miklu máli hversu vandaða umfjöllun viðkomandi takmörkun fær hjá yfirvöldum í aðildarríki hverju sinni. Í Animal Defenders málinu var fjallað um hversu ítarleg nefndarvinna, skýrslur, álit fræðimanna o.fl. hefði verið hjá breskum yfirvöldum. Virtist þetta til þess fallið að auka það traust sem MDE veitir aðildarríkjum til að ákvarða sjálf hversu mikið svigrúm til mats þau fá hverju sinni. Það sem er að auki áhugavert í áðurnefndu máli er að ákveðinn „fórmarkostnaður“ ef svo má segja virðist leyfirlegur. Er hér átt við að öll ofangreind bönn við pólitískum kosningum hafa haft það meginmarkmið að koma í veg fyrir skilaboð frá fjársterkum aðilum, vegna þess að slík skilaboð gætu skekkt umræðuna, brotið gegn jafnræði annarra aðila og haft þar með óeðlileg áhrif á skoðanamyndun almennings. Aftur á móti hefur í ofangreindum málum sjaldan verið um fjársterkan aðila að ræða sem fyrir barðinu á takmörkuninni verður. Í Tv Vest og Tierfabriken málnunum féllst mannréttindadómstóllinn því ekki á að umræddar takmarkanir væru nauðsynlegar í lýðræðislegu þjóðfélagi, einmitt vegna þess að ástæðurnar áttu ekki við viðkomandi aðila sem í hlut áttu. Í Animal Defenders, nýjasta málinu á þessu sviði, er komið annað hljóð í skrokkinn. Virtst þar ásættanlegt að aðili, sem bannið beindist ekki beint að, þyrfti að sæta banninu vegna hættunar á því að ef bannið næði til þrengri hóps, þá gætu fjársterkir aðilar einfaldlega farið framhjá banninu með stofnun ýmissa lítilla félaga, og þar með komið skoðunum sínum ríkulega á framfæri.⁹⁶ Er þetta umhugsunarvert í ljósi þess að MDE virðist setta sig við að þau félög sem ekki er fjársterk er fórn að á altari takmörkunarinnar vegna þess að þau „gætu“ verið fjársterk.

5.1 Mismunandi sjónarmið með og gegn pólitískum auglýsingum

Eins og gengur og gerist eru eðlilega mismunandi sjónarmið með og á móti pólitískum auglýsingum. Flest eru þessi sjónarmið eflaust sett fram með það að markmiði að efla

⁹⁵ Sjá 117. mgr. og 124. mgr. dómsins.

⁹⁶ Sjá útlitun slíkra sjónarmiða í 96. mgr. í umræddum dómi.

Lýðræðið, þ.e. í einlægri og góðri trú. Helstu röksemdir fyrir takmörkunum, hversu víðtækar sem þær takmarkanir eru síðan, eru að fjársterkir aðilar geti með mun auðveldari hætti en aðrir haft mikil áhrif á lýðræðislega umræðu. Valdahlutföll umræðunnar gætu skekkst mikið með þeim afleiðingum að gæði umræðunnar yrðu ekki þau sömu. Á sama tíma búa að baki slíkum bönnum oft almenn jafnræðissjónarmið. Mikilvægasta sjónarmiðið í þessu samhengi er að fjársterkir aðilar geti með þessum hætti haft óeðlileg áhrif á skoðanamyndun almennings.⁹⁷ Er þá vísað til þess að fjársterkir aðilar geti „keypt upp“ auglýsingapláss í sjónvarpi og öðrum miðlum. Að mati höfundur er hér skiljanlega ákveðin hræðsla við þá möntru að ef sami málstaður er endurtekinn nægilega oft þá verði hann að sannleik, hvort sem málstaðurinn byggir á staðreyndum eða ekki. Sjónarmið þau sem finna má í Evrópu gegn afskiptum ríkisins í þessu efnum, eru að pólitískar auglýsingar geti gert nýjum framboðum auðveldara að öðlast viðurkenningu og ákveðinnar stöðu í hinu pólitíska landslagi. Höfundi finnst þetta einkennileg röksemdarfærsla að vissu leyti því að hér er sú forsenda gefin að ný óþekkt framboð séu það fjársterk að þau geti þá keppt við stærri aðila á auglýsingamarkaði. Er þessu ekki yfirleitt öfugu farið? Að auki er bent á að kosningaauglýsingar séu hluti af tjánignarfrelsi sem vissulega er rétt þrátt fyrir að sú röksemd ein og sér útlísi hvorki né segi mikið.⁹⁸ Sá grunur læðist að höfundi að í ákveðnum ríkjum innan Evrópu, þar með talið Íslandi, hafi þessu einfaldlega ekki verið gefinn mikill gaumur. Eins og bent hefur verið á þá gildir engin sérstök lögjöf varðandi kosningaáróður á Íslandi að undanskildum lögum nr. 162/2006 sem fyrst og fremst fjalla um fjármál stjórnmalaflokka og frambjóðenda þeirra. Eitthvað segir höfundi að þetta máli hafi einfaldlega flogið undir ratsjáanna í íslenskri umræðu. Nú fyrst blikkar punktur á ratsjanni vegna áróðurs á samfélagsmiðlum. Hafi ekki farið fram mikil efnisleg umræðu um málaflokkinn skýri það vissulega ákveðna hugmyndafræðilega þurrð þegar rökstyðja skal afskiptaleysi ríkisins á þessu sviði.

Annað er þó upp á teningnum vestanhafs. Séu dómar Hæstaréttar Bandaríkjanna lesnir má finna dýpri röksemdir fyrir litlum ríkisafskiptum af kosningaáróðri. Í einum umdeildasta dómi Hæstaréttar Bandaríkjanna síðustu ára⁹⁹ taldi rétturinn að tiltekna takmarkanir á kosningaáróður, sem fyrirtæki og stéttarfélag sættu, brutu gegn tjánignarfrelsinu eins og það birtist í stjórnarskrá Bandaríkjanna. Þau sjónarmið sem finna má í meirihlutaatkvæði réttarins

⁹⁷ Sjónarmið þessi má greina í *Animal defenders v. The United Kingdom* App no. 48876/08 (ECHR, 22. apríl 2013)., einkum 65 – 70. mgr. og *Tv Vest AS & Rogaland Pensionistparti v. Norway* App no. 21132/05 (ECHR 11. des., 2008).

⁹⁸ Sjá *Animal defenders v. The United Kingdom* App no. 48876/08 (ECHR, 22. apríl 2013). 66. mgr.

⁹⁹ Hér er átt við *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

eru á þá leið að ekki skipti máli hvaðan sjónarmiðin koma heldur eigi að meta tjáninguna á sínum eigin grundvelli. Til að mynda benti rétturinn á að takmarkanir á tjáningarfrelsi sem byggðar eru á hver ræðumaðurinn sé, séu einfaldlega leiðir ríkisins til að stjórna innihaldi tjáningar. Með þessu móti væri opnað á leið ríkisins til að takmarka þá framsögumenn (e. speakers) sem ekki væru í náð ríkisvaldsins (e. disfavored speakers). Jafnframt benti rétturinn á að stjórnmalaleg tjáning væri nauðsynlegur hluti ákvarðanatöku í lýðræðislegu þjóðfélagi og væri þessu sjónarmiði ekki haggð á grundvelli þess hvaðan tjáningin kæmi. Enn fremur benti rétturinn á að tjáningarfrelsið gildi óháð fjárhag framsögumanns. Er um áhugaverð sjónarmið að ræða að mati höfundar sem hafa heilmikið til síns máls. Rauði þráðurinn er sá að fari eigi í boltann – ekki manninn. Þó læðist sá grunur að höfundi að sjónarmiðin hljómi betur í teoríunni heldur en raunveruleikanum, sérstaklega ef horft er til hvernig kosningabaráttunni vestanhafs er háttað.

5.2 Hvernig bann gætu íslensk stjórnvöld sett?

Ljóst er af dómaframkvæmd að íslensk stjórnvöld hafa ákveðið svigrúm til að setja tilteknar takmarkanir á pólitískar auglýsingar. Varast þyrfti þá að slíkar takmarkanir tækju til allra fjölmiðla rétt eins og fram kom í máli Animal Defenders. Að mati höfundar gætu fjárhæðartakmarkanir komið sterklega til greina – sé vilji fyrir þeim á annað borð. Væru þær ólíklegar til að ganga lengra en þörf krefur en á sama hátt leyfa öllum, einstaklingum, fyrirtækjum, samtökum, almennum félögum o.fl. tækifæri á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri án þess að tilteknir aðilar fengju óeðlilegt forskot í þeim efnum. Að auki ber að nefna varðandi hinn nafnlaus kosningaáróður að þar geti einhvers konar bann verið hægara sagt en gert í framkvæmd. Hvernig yrði til dæmis framfylgd slíks banns háttað? Þyrfti náíð samstarf við Facebook með öllum þeim þjóðréttarlegu álitamálum sem af því hlytust, þ.e. hversu langt geta íslensk stjórnvöld gegnið í viðleitni sinni við að takmarka nafnlausan kosningaáróður án þess að fyrirtækið Facebook spyrni við fótum og vilji haga málum eftir eigin höfði? Internetið er eðlilega alþjóðlegur vettvangur, auðvelt er að fela slóð sína og öllu erfiðara að rekja hana. Ætti sérstök nefnd statt og stöðugt að kemma veraldarvefinn? Slíkt væri að auki einkennilegt og reyndi þar verulega á hlutleysi hennar. Öllum þessum sjónarmiðum þarf að gefa gaum sé ætlunin að hefta slíkan áróður.

6.0 Fjármál stjórn mála

Peningar láta heiminn snúast er stundum sagt. Áhrif þeirra verða seint vanmetin í stjórn málum. Helsta löggjöf á þessu sviði er áður nefnd lög nr. 162/2006. Til að byrja með ber að nefna að framlög eru skilgreind með mjög rúmum hætti í 4. tl. 2. gr. laganna. Framlög geta

verið bein fjárframlög eða önnur gæði sem metin verða til fjár, án tillits til þess hvaðan þau koma eða hvers eðlis þau eru. Er því ljóst að ansi margt, m.a. auglýsingar, geti fallið undir framlög í skilningi laganna. Stjórnmalasamtök fá framlög úr ríkissjóði eftir þeim reglum er kveðið er á um í II. kafla laganna. Fjárstyrkur þessi tekur mið af stærð stjórnmalaflokka sem eðlileg leiðir til ákveðins ójöfnuður milli flokka. Að auki er stjórnmalasamtökum og frambjóðendum heimilt að taka á móti framlögum til starfsemi sinnar eða til kosningabaráttu sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Kveðið er á um takmarkanir við heimild þessari 6. og 7. gr. Til að mynda er óheimilt að veita viðtöku framlaga frá óþekktum gefendum, sbr. 2. mgr. 6. gr. Óheimilt er að veita viðtöku framlaga frá fyrirtækjum að meirihluta í eigu eða undir stjórn hins opinbera. Að auki er óheimilt að veita viðtöku framlögum frá erlendum ríkisborgurum, fyrirtækjum eða öðrum aðilum sem skráðir eru í öðrum löndum sbr. 5. mgr. sömu greinar. Í sjöundu grein laganna er kveðið á um að stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er einungis heimilt að taka við framlögum sem eigi nema meira en 400.000. krónum á ári. Fjórdi og fimmti kafli laganna kveða síðan á um reikningsskil þeirra aðila er lögin taka til.

Lögin er að mati höfundar fremur „þunn“ sé litið til þeirra mikilsverðu hagsmuna sem þeim er ætlað að vernda. Til að mynda innihalda þau aðeins 12 greinar. Lögin ná ekki til þriðju aðila sem þátt taka í kosningabaráttu en í áður hefur verið fjallað um hlutverk og skilgreiningu slíkra aðila. Lögin gera ekki frekari ráðstafanir sem tryggja rekjanleika fjármagns en nánast hlægilega auðvelt er að fara framhjá 5. mgr. 6. gr. sem kveður á um bann við viðtöku framlaga erlendis frá. Að auki er ekkert skipulegt eftirlit með eftirfylgni laganna annað en að frambjóðendur og stjórnmalasamtök skila inn ársreikningum til ríkisendurskoðunar, sbr. 9. og 10. gr. laganna.

Nú hefur mikið verið rætt og ritað um nafnlausan kosningaáróður, og hefur það m.a. verið gert í þessari ritgerð. Eðlilega hafa sprottið upp efasemdaraddir um hver búi að baki áróðrinum og hafa einhverjir gengið svo langt að telja ákveðna flokka þar að baki, þó slík sönnunargögn liggja ekki fyrir. Ákveðið frumskilyrði þess að stjórnmalaflokkur hafi þegið framlag er eðlilega að hann hafi veitt samþykki sitt til þess. Höfundur getur ekki lagt eina milljón íslenskra króna inn á Vinstrihreyfinguna-grænt framboð. Hringt niður í Ríkisendurskoðun í kjölfarið, og tjáð starfsmanni þar að hann hafi sönnunargögn þess efnis að Vinstrihreyfingin hafi brotið gegn 7. gr. laga nr. 162/2006 er kveður á um að hámarksframlög sem flokkar mega taka við sé 400.000 krónur. Slíkt gengur eðlilega ekki upp. Aftur á móti sé þetta gert í samráði við eða með samþykki viðkomandi flokks þá myndi málið horfa öðruvísi við. Er hér vísað til þess möguleika að ákveðnir flokkar hafi haft samráð – eða veitt samþykki

sitt, fyrir hinum nafnlausu kosningaráróðri sem viðgekkst á samfélagsmiðlum, þá sérstaklega fyrir kosningarnar 2017. Framlög geta hæglega verið auglýsingar sbr. ofangreinda skilgreiningu, enda eru auglýsingar metnar til fjár. Hafi sú staða verið uppi að einhver einstaklingur sem gegndi opinberri stöðu innan stjórn málaflokks, hafi veitt samþykki sitt fyrir slíkum áróðri, þá vakna upp ýmsar spurningar. Til dæmis var kveðið á um „framlag“ þetta í ársreikningi flokksins til Ríkisendurskoðunar sbr. 9. gr. laga nr. 162/2006? Hvernig er hægt að framfylgja 6. gr. laganna, með tilliti til þess að óheimilt er að taka við framlögum frá óþekktum gefendum? Að auki geta umræddar auglýsingar hæglega farið umfram 400.000 króna takmarkið. Væri sýnt fram á slík tengsl þá er mjög líklegt að umrædd lög hafi verið þverbrotin. Nú hefur verið kallað eftir skýrslu forsætisráðherra varðandi aðkomu hulduaðila að kosningaráróðri fyrir alþingiskosningarnar 2016 og 2017.¹⁰⁰ Er komið inn á svipuð sjónarmið í skýrslubeiðni þeirri. Aftur á móti er höfundur langt frá því að vera trúaður á að nokkuð komi upp úr slíkri skýrslubeiðni.

6.1 Er hætta á „lobbýisma“ hér á landi?

Lobbýismi hefur verið þýtt á íslensku sem hagmsunagæsla.¹⁰¹ Verður hér einfaldlega stuðst við hugtakið „lobbýismi“ enda er fyrrnefnda orðið einstaklega óþjált í hinum ýmsu setningaformum. Lobbýismi felur í sér að reynt er að hafa áhrif á löggjafarvaldið í störfum sínum, þá oft fyrir milligöngu svokallaðra „lobbýista“. Hefur slíkt viðgengist í Bandaríkjunum um langt skeið en rétturinn er verndaður af tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar vestanhafs. Óhætt er að segja að slík starfsemi sé umdeild í Bandaríkjunum.¹⁰² En er hætta á slíku hér á Íslandi? Eins og áður hefur verið bent á þá finnst höfundi skorta heildstæða löggjöf um þessi málefni. Skoðun höfundar er sú að hætta var á slíku þangað til orðinu „alþingismanni“ var bætt við 109. gr. almennra hegningralaga árið 2013. Fyrsta málsgrein 109. gr kveður á um að hver sem lofar eða býður alþingismanni ávinning sem hann á ekki tilkall til, eða í þágu annarra, til að fá hann til að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert sem tengist opinberum skyldum hans skuli sæta fangelsi allt að fjórum árum. Umrætt ákvæði tekur þó ekki á hefðbundnum lobbýisma ef svo má segja, heldur er fremur kveðið á um bann við mútupægni (eðlilega). Þriðja og fjórða málsgrein sömu greinar kveða fremur á um bann við hefðbundnum lobbýisma:

¹⁰⁰ <https://www.althingi.is/alttext/148/s/0576.html>

¹⁰¹ *Ensk-íslensk orðabók*. Endurskoðuð útgáfa frá 1986.

¹⁰² Sjá t.a.m. CNN Wire Staff, „Abramoff: Lobbying reforms haven't fixed flawed system“ (CNN, 9. nóvember 2011) <<https://edition.cnn.com/2011/11/06/politics/abramoff-ethics/index.html>> Skoðað 3. maí. 2018.

- Sömu refsingu¹⁰³ skal enn fremur sá sæta sem beinir slíku¹⁰⁴ að manni, sem heldur því fram eða veitir vissu fyrir að hann geti haft óeðlileg áhrif á ákvarðanatöku manns sem fjallað er um í 1. og 2. mgr. þessarar greinar, í því skyni að fá hann til að beita þessum áhrifum.
- Enn fremur skal sæta sömu refsingu sá maður sem heldur því fram eða veitir vissu fyrir að hann geti haft óeðlileg áhrif á ákvarðanatöku manns, sem fjallað er um í 1. og 2. mgr. þessarar greinar, og heimtar, tekur við eða lætur lofa sér eða öðrum gjöfum eða öðrum ávinningi, sem hann á ekki tilkall til, án tillits til þess hvort áhrifunum er beitt eða hvort þau leiða til þess markmiðs sem stefnt var að.

Þriðja málsgreinin kveður á um bann við því að ráða lobbýista ef svo má segja. Það er, ekki er heimilt að veita þeim manni ávinning sem telur sig geta haft óeðlileg áhrif á ákvarðanatöku þingmanns í störfum hans. Fjórða málsgreinin snýr dæminu aftur á móti við og bannar lobbýistanum að bjóða þjónustu sína til aðila sem vilja hafa áhrif á ákvarðanatöku þingmanns. Má því segja að komið sé í veg fyrir lobbýisma í almennum hegingarlögum þó að höfundi þætti betra að sjá það gert með heildstæðari hætti, auk þess sem ekkert stóð slíkri starfsemi í vegi allt til ársins 2013. Ástæðan er sú að alþingismenn teljast ekki endilega frambjóðendur sbr. lög nr. 162/2006 enda langt því frá að þeir séu statt og stöðugt í framboði eins og lögin gera ráð fyrir til þess að einstaklingur teljist frambjóðandi. Því var ekkert lengi vel sem hindraði alþingismenn, sem ekki töldust frambjóðendur, frá því að taka við framlögum þangað til árið 2013. Að því sögðu verður ekki sagt að hér á landi sé frjór jarðvegur fyrir lobbýisma. Aftur á móti er ekkert sértækt eftirlit með framfylgd 109. gr. almennra hegingarlaga. Næsti kafli mun því stuttlega fjalla um hvort þörf sé á sérstakri eftirlitsstofnun með kosningum hér á landi.

6.2 Er þörf á sérstakri eftirlitsstofnun með kosningum hér á landi?

Áður hefur verið minnst á að Ríkisendurskoðun hefur það hlutverk að yfirfara ársreikninga stjórnmalaflokka sbr. lög nr. 162/2006. Aftur á móti er hlutverk stofnunarinnar ekki víðtækara en það. Væru lög undirrituð til staðfestingar af forseta Íslands, sem kvæðu á um bann við pólitískum auglýsingum með ákveðnum hætti, hvort sem það væri 30 dögum fyrir kosningar, eða að einungis mætti festa kaup á auglýsingum að fjárhæð þremur milljónum króna o.s.frv. Þá þyrfti eðlilega að framfylgja þessu með einhverjum hætti. Örðugt væri að treysta einungis á einstaka kverúlanta sem skrá niður hjá sér ýmsar athugasemdir. Væri því mögulega hentuguast að sérstök stofnun færi með lögbundið eftirlitshlutverk ásamt því að taka við því hlutverki sem ríkisendurskoðun hefur nú. Taka skal þó skýrt fram að auðvitað þyrfti hlutverk slíkrar stofnunar að vera kyrfilega afmarkað í lögum. Engin hætta má skal vera á því að

¹⁰³ Er hér átt við sömu refsingu og í fyrstu málsgrein 109. gr. almennra hegingarlaga.

¹⁰⁴ Með „slíku“ er átt við ávinningi rétt eins og kveðið er á um í fyrstu málsgrein 109. gr. almennra hegingarlaga.

stofnunin færi út fyrir hlutverk sitt í pólitískum tilgangi. Hvað varðar nauðsyn slíkrar stofnunar vill höfundur benda á að ef Fjármálaeftirlitið á að tryggja örugga fjármagnsmarkaði, af hverju á stofnun ekki að tryggja lýðræðið?

7.0 Álit höfundar

Þegar talað er um kosningar, kosningaáróður, fjármál í stjórnámálum, framboð stjórnámálaflokka o.s.frv. þá er andlagið ávallt lýðræði. Sú hugsun að meirihluti hvers samfélags ráði málum líðandi stundar, þó auðvitað er meirihlutinn ekki allsráðandi. Að hvert og eitt atkvæði vegi jafnt, og að hver og einn lögráða einstaklingur njóti kosningaréttar. Við sjáum vaxandi óánægju almennings með stjórnámálamenn á vesturlöndum. Við sjáum uppgang öfgasinnaðra þjóðernisflokka sem tala fyrir gildum sem lýðræðisleg samfélög hafa ekki viljað kenna sig við. Að sama skapi spretta þessir flokkar ekki upp úr tómarúmi. Margir telja að þeir séu andsvar við skorti á opinni umræðu. Skoðanir sem ekki hafa verið taldar viðeigandi leita annað og blossa upp með slíkum hætti í öfgakenndri mynd. Erlend ríki virðast hafa afskipti af kosningum annarra ríkja með auðveldari hætti en áður. Fjölmennasta land heims býr ekki við lýðræðislegt stjórnfyrikomulag og tjáningarfrelsið er lítt metið á þeim slóðum. Lýðræðið á undir högg að sækja í heiminum. Því ber að varast að taka því sem gefnum hlut. Hvað varðar álitafni þessarar ritgerðar takast á tvö gildi lýðræðisins. Annars vegar tjáningarfrelsið og hins vegar jafnrétti. Tjáningarfrelsið er órjúfanlegur hluti lýðræðisins. Að sama skapi er jafnréttið innbyggt inn í lýðræðið vegna þeirrar grundvallarhugsunar að einn maður hafi eitt atkvæði. Óháð stöðu og efnahag Eins og minnst var á hér að ofan eru sjónarmið aðildarríkja mannréttindasáttmála Evrópu vegna takmörkunar kosningaáróðurs ávallt á þann veg að nauðsynlegt sé að takmarka áhrif fjársterkra aðila. Er hættan sú að hinir fjársterku aðilar geti haft óheilbrigð áhrif á skoðanamyndun almennings vegna þess ójafnræðis sem auðveldlega getur myndast með tilheyrandi kostnaði við gerð og framsetningu kosningaáróðurs. Er því um forræðishyggju ríkisins að ræða, hvort sem fólk aðhyllist slíka aðferð eða ekki. Nú er höfundur hlyntur hugmyndinni um aukið beint lýðræði. Rökin fyrir slíkum hugmyndum er oft á þá leið að almenningur eigi í fyrsta lagi rétt á auknu lýðræði enda er uppspretta löggjafarvaldsins hjá almenningi. Þingmenn á grundvelli hins óbeina lýðræðis sitja í umboði almennings. Undir þessi sjónarmið getur höfundur tekið. Að auki er bent á að almenningur á vesturlöndum sé vel menntaður. Menntunarstig hafi farið hækkandi undanfarna áratugi, sem og aðgengi menntunar þvert á þjóðfélagshópa. Með tilliti til þess er ekkert því til fyrirstöðu að almenningur taki ákvörðun og axli þar með ábyrgð í flóknum og umfangsmiklum hagsmunamálum þjóðarinnar. Ef fallist er á síðari röksemdina er þá ekki einkennilegt að mæla

á sama tíma með einhvers konar banni eða takmörkun við kosningaáróðri? Aukið frelsi á sviði lýðræðislegra ákvarðana enda er almenningi treyst til þess m.a. vegna aukinnar menntunar. En þegar kemur að kosningaáróðri þá er almenningi oft ekki treyst til að meðtaka upplýsingar. Honum er ekki treyst til að kjósa á grundvelli þessara upplýsinga. Og maður spyr sig af hverju? Er það út af því að þessi sjónarmið eru ekki rétt? Rétt handa hverjum?

Íslenskur fjölmiðlamarkaður er heilt yfir einsleitur að mati höfundar og telur höfundur að margir geti tekið undir slík sjónarmið enda er höfundur ekki fyrstur að stíga fæti á tunglinu með þessari afstöðu ef svo má að orði komast. Einungis tvær kvöldfréttir er að finna í íslensku sjónvarpi. Annars vegar á RÚV og hins vegar á Stöð 2. Slagorð RÚV er „útvarp allra landsmanna“ en engu að síður virðist þriðjungur landsmanna telja RÚV hlutdrægt í umfjöllun sinni og virðist sem flokksdrættir hafi töluvert að segja í þeim efnum.¹⁰⁵ Tvö helstu dagblöð landsins eru Fréttablaðið og Morgunblaðið. Útvarpsmarkaður á sviði fréttu er að sama skapi einsleitur. Vefblaðamennska er hvað fjölbreyttust þó auðvitað mætti ávallt gera betur. Í slíku árferði er eðlilega hættu á einsleitni í umræðu um málefni og þar með einsleitni sjónarmiða. Það er nefnilega ástæða fyrir því að statt og stöðugt sé talað um þreytu á „pólitískum rétttrúnaði“. Er því hægt að velta fyrir sér hvort kosningauglýsingar séu til þess fallnar að auka vægi mismunandi sjónarmiða í umræðunni. Telur höfundur að slíkt sé raunhæft. Það að fyrirtæki, samtök sem og aðrir komi sínum sjónarmiðum að dreifir valdi fjölmiðla. Að sama skapi eykur fjölbreytni sjónarmiða gæði umræðunnar. Vilji menn koma sínum sjónarmiðum á framfæri verða sjónarmiðin að vera vönduð því annars verða þau undir á markaðstorgi hugmyndanna. Þessi afstaða höfundar felur þó ekki í sér að ekkert regluverk eigi að vera með slíkum kosningaáróðri. Langt því frá. Nauðsynlegt er að skapa heilbrigt regluverk á þessu sviði. Það regluverk ætti að fela í sér að rekjanleiki fjármuna sem fara í slíkan áróður sé tryggt. Að sama skapi þarf að finna heilbrigt jafnvægi á milli sjónarmiða tjáningarfrelsis annars vegar og hins vegar jafnræði mismunandi afla innan þjóðfélagsins til að láta rödd sína heyrast. Væri það gert m.a. með hámarkseyðslu fjár á sviði auglýsinga. Einnig væri æskilegt að skikkja fjölmiðla til að koma fram af jafnræði við mismunandi aðila, s.s. að bannað væri að bjóða mismunandi verð fyrir sambærileg auglýsingapláss. Með þessu móti væri unnt að sameina frelsi allra aðila, hvort sem þeir eru fjársterkir eða ekki, og á sama tíma gæta að jafnræði þeirra. Er því um hinn gullna meðalveg að ræða.

¹⁰⁵ Brynjólfur Þór Guðmundsson, „67% telja RÚV hlutlaust“ (RÚV, 24. október 2017) <<http://www.ruv.is/frett/67-prosent-telja-ruv-hlutlaust>> Skoðað 8. maí 2018.

Heimildaskrá

Banda, Kevin, Windett, Jason, „Negative Advertising and the Dynamics of Candidate Support“ (2016) 38(3) Political Behavior

Bára Huld Beck, „Mengaðar upplýsingar brengla sýn á veruleikann“ (*Kjarninn* 29. nóvember 2017) <<https://kjarninn.is/skyring/2017-11-24-mengadar-upplysingar-brengla-syn-veruleikann/>>

Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks and Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights* (OUP 2014)

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi* (Bókaútgáfa Codex 2008)

Brynjólfur Þór Guðmundsson, „67% telja RÚV hlutlaust“ (*RÚV*, 24. október 2017) <<http://www.ruv.is/frett/67-prosent-telja-ruv-hlutlaust>>

David Mikkelson, „FBI Agent Suspected in Hillary Email Leaks Found Dead in Apparent Murder-Suicide“ (*Snopes*, 5. nóvember 2016) <<https://www.snopes.com/fact-check/fbi-agent-murder-suicide/>> Skoðað 30. apríl 2018.

Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttinasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttinasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík)

Elín Blöndal og Ragna Bjarnadóttir, „Mannréttinasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttinasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík)

Eiríkur Jónsson, *Mannréttindi Lögaðila – vernd lögaðila samkvæmt mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar, einkum 71. og 73. gr.* (Bókaútgáfan Codex 2011)

Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir, *Fjölmíðlaréttur* (Fons Juris 2017)

Ensk-íslensk orðabók. Endurskoðuð útgáfa frá 1986.

Fylgi stjórnmálaflokka <<https://www.gallup.is/nidurstodur/fylgi-flokka/>> Skoðað 4. maí 2018

Fernando Peinado, Elvira Palomo, Javier Galan, „The distorted online networks of Mexico’s election campaign“ (*El Pais*, 22. mars. 2018) <https://elpais.com/elpais/2018/03/22/inenglish/1521710735_571195.html> Skoðað 28. apríl 2018.

George Letsas, *A theory of interpretation of the European Convention on Human Rights* (OUP, 2007)

Hafsteinn Dan Kristjánsson, „Stjórnskipuleg lögmætisregla“ (2009), *Úlfljótur – tímarit laganema*.

Hannah Ritchie, „Read all about it: the biggest fake news stories of 2016“ (*CNBC*, 30. desember 2016) <<https://www.cnbc.com/2016/12/30/read-all-about-it-the-biggest-fake-news-stories-of-2016.html>>

James Titcomb og James Carson, „Fake News: What exactly is it and how can you spot it?“ (*The Telegraph*, 9. maí 2018) <<https://www.telegraph.co.uk/technology/0/fake-news-exactly-has-really-had-influence/>>

Jane Mayer, *Dark Money* (Anchor Books, 2017)

Lögfræðiorðabók með skýringum (CODEX, Lagastofnun Háskóla Íslands 2008)

Niðurstöður Alþingiskosninga <<https://www.mbl.is/frettir/kosningar/results/>> Skoðað 4. maí 2018

Oxford Advanced Learner's Dictionary (7th Edition, OUP, 2005)

Páll Þórhallsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“ í Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir (Ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík)

Skilgreining á kosningabaráttu þriðju aðila

<<https://www.gov.uk/government/organisations/third-party-campaigning-review/about>>

Skýrsla um afskipti Rússa af forsetakosningum

Bandaríkjanna <https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf>

Stígur Helgason, „Ríkisstjórnin fallin og kosninga krafist (*RÚV* 15. september 2017)

<<http://www.ruv.is/frett/rikisstjornin-fallin-og-kosninga-krafist>> Skoðað 4. maí 2018

CNN Wire Staff, „Abramoff: Lobbying reforms haven't fixed flawed system“ (*CNN*, 9. nóvember 2011) <<https://edition.cnn.com/2011/11/06/politics/abramoff-ethics/index.html>>