

Fjölmiðlanefnd
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 15. desember 2021.

Efni: Erindi vegna hugsanlegra brota á ákvæðum laga nr. 38/2011 um fjölmiðla. Hattorsöræða í garð minnihlutahóps

I. Málshefjandi

Sigríður Lára Hermannsdóttir, kt. 260870-2979, Skeljatanga 3, Mosfellsbæ.

II. Kærð ummæli

Kvartað er vegna ummæla sem birtust í eftirfarandi fjölmiðlum í garð óbólusettra einstaklinga:

DV 10.11.2021: Sárþjáður drengur kemst ekki í aðgerð vegna óbólusettra – Sex dagar á morfíni og án foreldra (fskj. 1).

RÚV 21.11.2021: Kári Stefánsson segir bólusetningu réttlæt看lega skyldu ásamt því að saka óbólusett fólk um drullusokkshátt (fskj. 2).

RÚV 20.11.2021: Þrír hópar óbólusettra sjúklinga (fskj. 3).

Fréttablaðið 13.11.2021: Skoðun/Herkvíin. Sigmundur Ernir Rúnarsson spyr: Er fullt frelsi óbólusettra verjanlegt á tímum alls konar takmarkana á háttum þeirra sem hafa valið að láta bólusetja sig af fúsum og frjálsum vilja og hafa einsett sér að fara að tilmælum sóttvafaryfirvalda? Rökin eru þessi: Um 95 prósent þeirra sem liggja inni á sjúkrahúsum landsins, þjakaðir af einkennum kórónuveirunnar eru óbólusettir. Þeir eru klafi á kerfinu. Þeir halda því í herkví. (fskj.4).

MBL 3.07.2021: Óbólusettir „Verksmiðjur fyrir ný afbrigði“ (fskj. 5).

RÚV 15.11.2021: Óbólusettir eru þungur baggi á heilbrigðiskerfinu (fskj. 6).

Að mati málshefjanda kunna brot þessi að varða við ákvæði 26. gr. og 27. gr. laga nr. 38/2011.

III. Kröfur málshefjanda

Þess er krafist að fjölmiðlanefnd taki kvörtun þessa til efnislegrar meðferðar, rannsaki hvert og eitt atvik eftir þörfum og ákvarði hæfileg viðurlög fyrir brot á áður tilgreindum lagaákvæðum. Þess er jafnframt krafist að fjölmiðlanefnd taki afstöðu til þess hvort tilefni sé til að kæra alvarlegustu tilvikin til lögreglu, sbr. 57. gr. laga nr. 38/2011.

IV. Málskotsheimild

Erindi þessu er skotið til fjölmiðlanefndar á grundvelli 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2011.

V. Málsástæður og atvik máls

Að undanfögnu hefur birst í fjölmiðlum orðræða sem helst má líkja við jaðarsetningu óbólusettis fólks. Stjórnmalámennt, ritstjórar, félagasamtök, heilbrigðisstarfsfólk, sóttvarnalæknir, forstjóri Íslenskrar erfðagreiningar o.fl. hafa tjáð sig með afgerandi hætti í þá veru að bólusettu fólki stafi veruleg hættu af óbólusettum. Til dæmis hefur verið staðhæft að óbólusettir séu „verksmiðjur fyrir ný afbrigði“ og að „rétt væri að setja óbólusetta í sóttkví að eilífu“. Að auki hefur komið fram að Mæðrastyrksnefnd vilji ekki hleypa óbólusettum inn í húsnæði sitt. Þótt sum tilvitnaðra ummæla séu augljóslega fyrst og síðast á ábyrgð þeirra sem létu þau frá sér fara, er þess vænst að fjölmiðlanefnd taki gagnrýnislausan fréttuflutning hlutaðeigadi fjölmiðla til sjálfstæðrar skoðunar út frá meginreglum laga um hlutverk og skyldur fjölmiðla. Þess er vænst að fjölmiðlanefnd árétti í því sambandi að fjölmiðlum ber að upplýsa almenning en ekki taka þátt í að formyrkva hugi fólks, dreifa ósannindum og ala á fordómum. Með vísan til framgöngu fjölmiðlanefndar hvað viðvísar svonefndum falsfréttum er þess krafist að fjölmiðlanefnd fjalli sérstaklega um þann þátt framangreindrar fjölmiðlaumfjöllunar sem telst gagnrýniverður fyrir þær sakir að hann hvílir á ótraustum vísindalegum grunni.

Í síðastgreindu samhengi og aftur með vísan til ábyrgðar fjölmiðla í lýðræðislegu tilliti skal áréttuð að hugmyndir almennings um vörn bóluefnanna gegn smiti eru mótaðar af daglegum fréttuflutningi af hlutfalli óbólusetttra meðal þeirra sem greinast hólendis, og nýgengi smita eftir bólusetningarstöðu. Þessar tölur innihalda hins vegar það mikinn þjaga að þær gefa í raun engar vísbendingar um vörn bóluefnanna gegn smiti.

Sem dæmi má nefna að eldra fólk hefur alltaf verið ólíklegra en fólk á miðjum aldri til að smitast, en eldra fólk er jafnframt líklegra til að vera bólusett. Af þessu leiðir að þó svo að bóluefnin veittu enga vörn gegn smiti væri engu að síður minna um smit meðal bólusetttra. Um er að ræða fylgni án orsakasamhengis. Ef yngra fólk fer oftast í skimun en eldra fólk, t.d. vegna þess að það er líklegra til að sækja viðburði eða lenda í sóttkví, leiðir það af sér að hlutfallslega fleiri smit greinast meðal óbólusetttra. Ef bóluefnin vernda gegn veikindum en ekki gegn smiti eru bólusettir ólíklegri til að fara í einkennasýnatöku, og þar með ólíklegri til að greinast, en í staðinn líklegri til að ganga um smitaðir og smita jafnvel aðra. Margir fleiri þættir geta hér haft áhrif. Þess er vænst að fjölmiðlanefnd líti ekki fram hjá þessu í umfjöllun sinni og dragi fram hve brýnt er að fjölmiðlar stuðli að jafnvægi, yfirvegun og hófstillingu í umræðu með því að leitast við að fjalla um mikilvæg mál út frá sem flestum hliðum.

Staðreyndin er sú að engin hágæða rannsókn (slembiröðuð íhlutunarrannsókn) hefur metið vörn bóluefnanna gegn *einkennalaus* smiti. Það finnst því engin áreiðanleg gögn sem styðja staðhæfingar um að óbólusettir séu líklegri til að smitast af Covid.

[Athugunarrannsókn](#) gefur til kynna að vörn gegn smiti sé til staðar, en að hún dvíni hratt, og sé einungis 20% fimm mánuðum eftir annan skammt. Rannsakendur gerðu tilraun til að leiðrétta gagnvart þeirri þjögun sem stafar af mismunandi aldri smitaðra, en það er aðeins einn af mörgum þáttum sem geta haft áhrif á niðurstöður.

[Fjöldi rannsókna](#) bendir til að veirumagn sé ekki minna í smituðum bólusettum einstaklingum þótt þeir séu oft með minni einkenni en óbólusettir. Bóluefni sem fela einkenni en draga ekki úr smiti geta þannig aukið útbreiðslu veirunnar. Önnur [rannsókn](#) sýndi að 25% bólusetttra en aðeins 23% óbólusetttra hafi smitað heimilisfólk sitt. Mörg dæmi eru um að bólusettir hafi smitað marga jafnvel í fullbólusettum hópum.

Ætla mætti að minna væri um Covid smit á þeim svæðum þar sem bólusetningarhlutfall er hátt en svo virðist ekki vera. Nýleg [rannsókn](#) sýnir að slík fylgni er ekki til staðar. Smit voru jafnvel tíðari þar sem hlutfall bólusetninga var hátt.

Tilvitnaður fréttáflutningur, er dæmi um framsetningu sem birst hefur í íslenskum fjölmiðlum á árinu 2021. Umbj.m. telur ummælin fela í sér hatursorðræðu í garð minnihlutahóps þar sem alið er á ótta/hatri gagnvart óbólusettu fólki sem af persónulegum ástæðum hefur valið að þiggja ekki tilraunabóluefni eða getur ekki þegið slíka sprautu af heilsufars- eða öðrum ástæðum. Áhersla er á það lögð að skoða beri þessa umræðu í víðu samhengi í því skyni að sá hópur sem hér um ræðir verði ekki útilokaður frá því að sæta réttarvernd sem öðrum minnihlutahópum er ætlað að njóta. Er slík viðtæk túlkun í fullu samræmi við tilmæli ráðherraráðs Evrópuráðsins nr. 97(20), sbr. og umfjöllun MDE í máli Gündüz gegn Tyrklandi, 4. desember 2003 (35071/97), 40. mgr.

Tilvitnuð ummæli fela í sér vísvitandi hvatningu til mismununar og er þar af leiðandi mun alvarlegri en hefðbundin gagnrýni á grundvelli stjórnarskrárvarins tjáningarfrelsis, sem allir þjóðfélagsþegnar þurfa að geta þolað.

Í áður nefndum máli Gündüz gegn Tyrklandi má segja að grunnafstaða MDE birtist í eftirfarandi orðum: „umburðarlyndi og virðing fyrir jafnri reisn alls mannkyns er grundvöllur að lýðræði og fjölþættu samfélagi. Með það í huga getur verið nauðsynlegt í ákveðnum lýðræðissamfélögum að refsar fyrir eða jafnvel koma í veg fyrir öll form tjáningar sem dreifir, hvetur til, stuðlar að eða réttlætir hatr sem byggir á umburðarleysi (einnig gagnvart trúarbrögðum), að því gefnu að öll formsatriði, reglur, takmarkanir eða refsingar sem settar eru, séu hóflegar og í samræmi við þau lagalegu markmið sem stefnt er að.“

Að áliti umbj.m. er orðræðan sem birtist í ofangreindum fjölmiðlum þess eðlis að hún gæti haft alvarlegar afleiðingar og minnir á tíma í sögunni sem fæstir vilja endurtaka. Sagan sýnir að lítilsvirðing og mismunun getur leitt til samfélagsrofs.

Við mat á alvarleika þeirra ummæla sem hér um ræðir ber að horfa til þess að hér eiga í hlut blaðamenn, forstjórar, ritstjórar o.fl. sem telja má í áhrifastöðum og teljast til fyrirmynda hins almenna borgara þegar kemur að því að skilgreina hvað telst viðeigandi orðaval og orðræða. Ummæli slíks áhrifafólks á opinberum vettvangi vega af þessum sökum þyngra en annarra. Því verður það að teljast alvarlegt þegar fólk sem gegnir ábyrgðarstöðum ræðst beint á samheldni samfélagsins með því að samþykkja, ala á eða stuðla á fordómum.

Ástæða er til að staldra sérstaklega við þátt Ríkisútvarpsins í því sem hér um ræðir, en ítrekaður fréttáflutningur þess miðils af óbólusettum kann, að mati umbj.m., að falla undir kerfisbundna miðlun hatursáróðurs, sbr. 27. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla.

Samkvæmt lögum nr. 23/2013 er Ríkisútvarpinu ætlað að starfa í almannabágu, m.a. með því að stuðla að lýðræðislegri umræðu, sbr. 1. gr. laganna. Fram kemur í 7. tl. 3. gr. laganna að Ríkisútvarpinu beri að sinna lýðræðislegu hlutverki sínu m.a. með því að hafa í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, þ.m.t. um mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Af þessum og öðrum ákvæðum laganna leiðir að RÚV ber sérstakar skyldur, jafnvel umfram aðra fjölmiðla, þegar kemur að því lýðræðislega- og almannavarnahlutverki sem hér reynir á. Umbj.m. lítur svo á að hér hafi RÚV með tilvitnuðum ummælum brugðist þessum skyldum sínum með því að ala á hatursorðræðu, án raka eða vísindalegrar skírskotunar, gagnvart óbólusettu fólki (fskj. 7)

Hópurinn óbólusettur er langt því frá að vera einsleitur. Um er að ræða börn, fólk sem þegar hefur fengið veiruna og því með náttúrulegt ónæmi, fólk sem hefur ofnæmi fyrir innihaldi bóluefnisins, alvarlega veikt fólk og svo fólk sem hefur tekið upplýsta ákvörðun um að hafna bólusetningu þar sem í henni felst ákveðin áhætta (fskj. 9). Á vef Lyfjastofnunar eru tilgreindar tilkynningar vegna gruns um aukaverkun í kjölfar bólusetninga gegn Covid 19. Upplýsingarnar benda til að afleiðingar bólusetninga við Covid 19 séu ekki fullrannsakaðar og ekki hægt að fullyrða um öryggi þeirra.

Rannsóknir hafa bent til að umrædd lyf / bóluefni kunni að geta valdið skaða (fskj. 8). Í því ljósi er vandséð hvernig réttlæta má að einstaklingar séu beittir samfélagslegum þrýstingi til að taka heilsufarslega áhættu með það að markmiði að hlífa mögulega einhverjum öðrum eða eins og fram kemur í ummælum Kára Stefánssonar í tilvitnaðri umfjöllun RÚV: „vegna hagsmuna samfélagsins“ (fskj. 2).

Upplýsingar um „óbólusetta“ sem settar hafa verið fram í fjölmiðlum verða samkvæmt framangreindu að teljast verulega villandi. Svo er að sjá sem viðmið breytist þar í sífellu, sem er mjög villandi og stendur í vegi fyrir upplýstri og gagnrýnni umræðu. Samkvæmt almennum málaskilningi vísar lýsingarorðið „óbólusettur“ til þess að viðkomandi hafi ekki þegið bóluefni. Því er það verulega villandi þegar talað er um ein- eða tvíbólusetta (eða fólk sem ekki hefur þegið svonefndan örvunarskammt) sem óbólusetta einstaklinga.

Umbj.m. upplifir fréttáflutning sem þennan sem mikla ógn við frelsi sitt og nánasta umhverfi (fskj. 7). Sem atvinnurekandi hefur hún verulegar áhyggjur af því að hræðsluáróður af þessu tagi geti skaðað stöðu fyrirtækis hennar á samkeppnismarkaði og í kjölfarið kostað starfsmenn fyrirtækisins vinnuna. Orðræðan sem framangreindir miðlar hafa birt á opinberum vettvangi ýtir að hennar mati undir ótta við óbólusetta einstaklinga sem getur svo þróast út í hatur með skelfilegum afleiðingum (fskj. 10)

Fólk sem kosið hefur að hafna bólusetningu með lyfi sem enn er á tilraunastigi getur ekki borið ábyrgð á þeirri stöðu sem upp er komin í samfélaginu. Allt tal um slíkt stenst enga skoðun. Bóluefnið er ekki skaðlaust og kemur ekki í veg fyrir smit né smitdreifingu (fskj. 7). Því má segja að fullyrðingar um að óbólusettir séu sá hópur sem almenningi stafi hættu af verði að teljast varasamar og óréttlætanlegar.

Umbj.m. telur að tilvitnaður fréttáflutningur feli í reynd í sér aðför að einstaklingsfrelsi og teljist brot á stjórnarskrá gagnvart hennar persónu þegar hún sem óbólusettur einstaklingur er sökuð um að hafa ekki hagsmuni samfélagsins að leiðarljósi í „sjónvarpi allra landsmanna“ RÚV. Umbj.m. telur að sér vegið þegar slegið er upp í DV að drengur fái ekki þá lækniþjónustu sem honum ber og sé látinn kveljast vegna hennar ákvarðana. Svo sem fram kemur í fskj. 11 liggur ekkert fyrir sem staðfestir réttmæti þeirra upplýsinga sem frétt þessi byggir á.

Tekið skal fram að afrit kvörtunar þessarar verður send siðanefnd Bláðamannafélags Íslands til sjálfstæðrar skoðunar. Vonandi leiðir það til umræðu innan bláðamannafélagsins um þá lagalegu, faglegu og siðferðilegu fingurbrjóta sem birtast í tilvitnuðum fréttum. Hlutaðeigandi fjölmiðlar og blaðamenn hafa að áliti umbj.m. brugðist hlutverki sínu með andvaraleysi þegar látið er í veðri vaka að óbólusettir einstaklingar séu smitberar fyrir það eitt að vera óbólusettir. Það er enginn samnefnari á milli þess að vera óbólusettur og smitaður af kórónaveiru ekki frekar en að allir samkynhneigðir menn séu með HIV. Alþekkt er hvernig samkynhneigðir hafa í sögulegu samhengi verið jaðarsettir og nánast álitnir eittraðir.

Umbj.m. gerir þá kröfu að fjölmiðlanefnd árétti í umfjöllun sinni að fjölmiðlum og þá sérstaklega RÚV beri að vanda til verka varðandi heimildir viðmælenda sinna þegar um er að ræða fréttir sem birta á alþjóð, sér í lagi þar sem um alvarlegar ásakanir eru að ræða í garð minnihlutahóps. Jafnframt að RÚV sinni hlutverki sínu sem almannavarnir eins og þeim ber að gera en ekki eins og um slúður- eða áróðursmiðil sé að ræða.

Að mati umbj.m. er alvarleiki málsins á því stigi að refsíabyrgð kann að varða. Með vísan til 57. gr. laga nr. 38/2011 er þess krafist að fjölmiðlanefnd líti til þess við mat sitt að framsetningin sem hér um ræðir felur í sér að vegið er gróflega að minnihlutahópi. Í því samhengi verði ekki fram hjá því litið að fréttir þessar eiga þátt í að stigmagna ótta, ýta undir vantraust og ýkja þá ógn sem þjóðin hefur búið við síðustu misseri. Í því ljósi og með hliðsjón af réttarvörslusjónarmiðum, almannaheill og friði er farið fram á að fjölmiðlanefnd íhugi að kæra umrædda háttsemi til lögreglu.

Um lagarök er, auk þess sem fyrr greinir, vísað til 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 14. gr. (bann við mismunun) Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Við úrlausn málsins ber jafnframt að horfa til þeirra mikilsverðu hagsmuna sem 180. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er ætlað að vernda.

Að lokum skal tekið fram að umbj.m. gerir ekki lítið úr gildi tjáningarfrelsis. Umbj.m. hefur þó fylgst náið með framgöngu fjölmiðlanefndar og fulltrúa hennar síðustu ár, þar sem greina hefur mátt ríka áherslu á takmörkun tjáningarfrelsis til að verjast hatursorðræðu. Á þeim forsendum hefur þess verið vænst að fjölmiðlanefnd tæki þessi mál upp að eigin frumkvæði samkvæmt heimild í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2011. Þar sem fjölmiðlanefnd hefur ekki staðið undir þeim væntingum sér umbj.m. sig knúna til að kalla eftir því að fjölmiðlanefnd taki þetta málefni til efnislegrar skoðunar. Þess er vænst að nefndin verði sjálfri sér samkvæm við meðferð og úrlausn þeirra atriða sem bent er á í kvörtun þessari. Hér er komið upp viðfangsefni sem færir fræðilega umfjöllun fjölmiðlanefndar inn á svið raunveruleikans. Verji nefndin ekki þau gildi í verki sem hún hefur vegsamað í orði, væri nefndin að bregðast því hlutverki sem henni er að lögum ætlað að gegna. Þá skal að síðustu borin fram sú ósk, að nefndarmenn taki sjálfstæða afstöðu til þess í umfjöllun sinni, hvort þeir telji sig, í ljósi algjörs athafnaleysis og þagnar nefndarinnar um þau alvarlegu tilvik sem kvörtun þessi lýtur að, hæfa til að fjalla efnislega um mál þetta. Það mat er vissulega í höndum nefndarmanna, sem leggja verða mat á hvort fyrri yfirlýsingar og síðara athafnaleysi leiði til þess að draga megi óhlutdrægni þeirra í efa. Gengið er út frá því að undirritaður lögmaður verði upplýstur um það ef einhver nefndarmaður hyggst víkja sæti vegna vanhæfis, svo og um endanlega skipan nefndarinnar við meðferð erindis þessa.

Áskilinn er allur réttur til að koma frekari röksemdum og gögnum á framfæri við fjölmiðlanefnd.

Virðingarfyllst,

f.h. Sigríðar Láru Hermannsdóttur,



Arnar Þór Jónsson hrl.



FJÖLMIDLANEFND

Arnar Þór Jónsson hrl.
Hegranesi 32
210 Garðabæ

Reykjavík 1. febrúar 2022
Mál nr. 2021-2529 / 7.8.5

Efni: Niðurstaða Fjölmiðlanefndar vegna kvörtunar f.h. Sigríðar Láru Hermannsdóttur yfir hugsanlegum brotum Ríkisútvarpsins, Morgunblaðsins, Fréttablaðsins og DV á 26. og 27. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011, með umfjöllun um hópa sem ekki eru bólusettir gegn Covid-19.

1.

Fjölmiðlanefnd vísar til kvörtunar umbjóðanda yðar, dags. 15. desember 2021, þar sem kvartað var yfir umfjöllun á Mbl.is 3. júlí 2021, á DV.is 10. nóvember 2021, í Fréttablaðinu 13. nóvember 2021 og á vef RÚV 15., 20. og 21. nóvember 2021. Í bréfinu kom fram að umbjóðandi yðar teldi framangreinda fjölmiðla hugsanlega hafa gerst brotlega við 26. og 27. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 (hér eftir lög um fjölmiðla) með nánar tilgreindum ummælum, sbr. afrit af umfjöllun miðlanna fyrrgreinda daga, í fylgiskjölum sem fylgdu með kvörtun.

Í bréfinu var þess krafist að Fjölmiðlanefnd taki kvörtunina til efnislegrar meðferðar, rannsaki hvert og eitt atvik eftir þörfum og ákvarði hæfileg viðurlög. Þess var jafnframt krafist að Fjölmiðlanefnd taki afstöðu til þess hvort tilefni sé til að kæra alvarlegustu tilvikin til lögreglu, sbr. 57. gr. laga um fjölmiðla, en að mati umbjóðanda yðar sé alvarleiki málsins á því stigi að kunni að varða refsiaðbyrgð.

Í bréfinu var vísað til „framgöngu Fjölmiðlanefndar hvað viðvíkur svonefndum falsfréttum“ og þess krafist að Fjölmiðlanefnd fjalli sérstaklega um þann þátt framangreindrar fjölmiðlaumfjöllunar sem „teljist gagnrýniverður fyrir þær sakir að hann hvíli á ótraustum vísindalegum grunni,“ eins og það var orðað í bréfinu.

Um lagarök var, auk 26., 27. og 57. gr. laga um fjölmiðla, vísað til 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um bann við mismunun, sbr. lög nr. 62/1994. Fram kom að við úrlausn málsins beri jafnframt að horfa til þeirra mikilsverðu hagsmuna sem 180. gr. almennra hegningarlaga sé ætlað að vernda.

Loks kom fram í lok bréfsins að borin væri fram sú ósk að nefndarmenn taki sjálfstæða afstöðu til þess í umfjöllun sinni hvort þeir telji sig hæfa til að fjalla um málið, „í ljósi algjörs athafnaleyis og þagnar nefndarinnar um þau alvarlegu tilvik sem kvörtun þessi lýtur að“. Fram kom að það mat væri vissulega í höndum nefndarmanna, sem leggja verði mat á hvort „fyrir yfirlýsingar og síðara athafnaleyis leiði til þess að draga megna óhlutdrægni þeirra í efa“. Gengið verði út frá því að þér verðið upplýstur um það ef einhver nefndarmaður hyggist víkja sæti vegna vanhæfis, svo og um endanlega skipan nefndarinnar við meðferð erindisins.

Þá er vísað til frekari fylgigagna sem bárust með tölvupósti dags. 26. desember 2021 og vörðuðu upplýsingar um nýgengi kórónuveirusmita hér á landi.

2.

Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, auk þess sem nefndinni er ætlað eftirlitshlutverk vegna 7. gr. laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 um viðskiptaboð. Nefndin gegnir ekki eftirlitshlutverki á grundvelli ákvæða almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og hefur þar af leiðandi ekki eftirlit með ákvæði 180. gr. almennra hegningarlaga.

Í 2. mgr. 4. gr. starfsreglna Fjölmiðlanefndar nr. 1363/2011, sem settar voru með stoð í 3. mgr. 8. gr. laga um fjölmiðla, segir að við mat á því hvort erindi gefi nægar ástæður til meðferðar skuli nefndin hafa hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum sem þykja skipta máli í hverju tilviki fyrir sig. Eftirfarandi atriði geti m.a. skipta máli við mat á því hvort hefja beri rannsókn.

- a. að meint brot virðist vera alvarlegt,
- b. að fjölmiðlaveita sem kvartað er yfir hafi ekki látið af þeirri hegðun sinni sem var tilefni til kvörtunar,
- c. að meðferð málsins fari saman við þá forgangsröðun sem nefndin hefur áður ákveðið, sbr. 3. mgr. 8. gr.

Telji Fjölmiðlanefnd að erindi gefi ekki nægar ástæður til meðferðar er hlutaðeigandi tilkynnt um þá niðurstöðu, sbr. 5. gr. í starfsreglum nefndarinnar.

Kvörtun umbjóðanda yðar var tekin fyrir á fundi Fjölmiðlanefndar 12. janúar 2022. Fjölmiðlanefnd skipa Einar Hugí Bjarnason formaður, María Rún Bjarnadóttir varaformaður, Erla Skúladóttir og Róbert H. Haraldsson og komu þau öll að afgreiðslu málsins. Var það samhljóða mat nefndarmanna að sjónarmið umbjóðanda yðar um vanhæfi þeirra ættu ekki við rök að styðjast.

3.

Mbl.is 3. júlí 2021

Í greininni „Óbólusettir „verksmiðjur fyrir ný afbrigði““ sem birtist á vefnum Mbl.is 3. júlí 2021 er m.a. fjallað um að eina leið kórónuveirunnar til að stökkbreytast sé að finna sér hýsil, sem líklegast sé að sé óbólusettur einstaklingur. Um heimild er vísað til samtals bandarísku

sjónvarpsstöðvarinnar CNN við bandarískan prófessor í smitsjúkdómum, William Schaffner. Fyrirsögn greinarinnar er dregin af ummælum hans, sem sett eru fram í beinni tilvitnun í greininni sjálfri: „Óbólusettir einstaklingar eru mögulega verksmiðjur fyrir ný afbrigði. Því fleiri sem óbólusettir eru, því fleiri möguleika hefur veiran á að fjölga sér.“

DV.is 10. nóvember 2021

Í grein DV, sem birtist á DV.is 10. nóvember 2021 undir fyrirsögninni „*Sárþjáður drengur kemst ekki í aðgerð vegna óbólusetta – Sex dagar á morfini og án foreldra*“, er fjallað um nítján ára dreng sem liggur fótbrottinn á Sjúkrahúsinu á Akranesi og kemst ekki að á Landspítalanum til að fara í aðgerð til að laga beinbrotið. Rætt er við föður drengsins sem segir Landspítalann fullan af fólki sem vill ekki láta bólusetja sig: „Hann fær ekki að fara á spítala í borginni, því þar er ekki pláss. Spítalinn er bara fullur af fólki sem vill ekki láta bólusetja sig“, segir faðirinn. „Maður krossleggur auðvitað fingur bara að hann komist í aðgerðina á morgun. Þá kemst hann loksins heim til sín.“

Fréttablaðið 13. nóvember 2021

Herkvíin er yfirskrift pistils sem birtist á vef Fréttablaðsins laugardaginn 13. nóvember 2021. Um er að ræða skoðanapistil ritstjóra, þ.e. ritstjórnarpistil sem einnig birtist í prentútgáfu blaðsins þann sama dag, á bls. 16. Pistillinn er merktur höfundur hans, Sigmundi Erni Rúnarssyni ritstjóra Fréttablaðsins. Í honum spyr ritstjóri m.a.: „Er fullt frelsi óbólusetta verjanlegt á tímum alls konar takmarkana á háttum þeirra sem hafa valið að láta bólusetja sig af fúsum og frjálsum vilja og hafa einsett sér að fara að tilmælum sóttvarnaryfirvalda?“ Síðar í pistlinum segir ritstjóri Fréttablaðsins: „Rökin eru þessi: Um 95 prósent þeirra sem liggja inni á sjúkrahúsum landsins, þjakaðir af einkennum kórónuveirunnar eru óbólusettir. Þeir eru klafi á kerfinu. Þeir halda því í herkví.“

RÚV 21. nóvember 2021: „Kári Stefánsson segir bólusetningu réttlæt看lega skyldu“

Í umfjöllun á vef RÚV sem ber fyrirsögnina „*Kári Stefánsson segir bólusetningu réttlæt看lega skyldu*“ er að finna brot úr viðtali við Kára Stefánsson sem tekið var fyrir ljósvakamiðla Ríkisútvarpsins. Þar eru m.a. eftirfarandi ummæli höfð eftir honum í beinni tilvitnun: „Mér finnst persónulega eins og það sé drullusokksháttur að láta ekki bólusetja sig. Ekki vegna hagsmuna okkar sem einstaklinga, heldur vegna hagsmuna samfélagsins.“

RÚV 20. nóvember 2021: „Þrír hópar óbólusetta sjúklinga“

Í umfjöllun á vef RÚV sem ber fyrirsögnina „*Þrír hópar óbólusetta sjúklinga*“ er fjallað um hlutfall bólusetta og óbólusetta í hópi innlagðra Covid-sjúklinga sem liggja á Landspítalanum. Rætt er við Hildi Helgadóttur, verkefnastjóra farsóttarnefndar Landspítala. Fram kemur í máli hennar að óbólusettir Covid-sjúklingar skiptist aðallega í þrjá hópa og séu það í fyrsta lagi ungir karlmenn sem hafi ekki komið því í verk að mæta í bólusetningu, í öðru lagi erlent verkafólk sem ekki hefur allt aðgang að bólusetningum í heimalandi sínu og í þriðja lagi yfirlýstir andstæðingar bólusetninga. Yfirvöld reyni að ná sérstaklega til erlends verkafólks og dreifa upplýsingum um bólusetningar til þeirra.

RÚV 15. nóvember 2021: „Óbólusettir eru þungur baggi á heilbrigðiskerfinu“

Umfjöllun á vef RÚV sem var einnig flutt í útvarpi í fréttabættinum Speglinum. Á vefnum ber hún fyrirsögnina „Óbólusettir eru þungur baggi á heilbrigðiskerfinu“ en þar er fjallað um örvunarbólusetningu með þriðja bóluefnaskammti gegn Covid-19 í Laugardagshöll og rætt við Sigríði Dóru Magnúsdóttur, framkvæmdastjóra lækninga hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins. Fram kemur í beinni og óbeinni tilvitnun í hana að hún telji óbólusetta vera þungan bagga á heilbrigðiskerfinu og virðist jafnframt vitnað til þeirra orða hennar í fyrirsögn. Fram kemur að um 10% landsmanna séu óbólusett en um helmingur Covid-innlagna á sjúkrahús sé vegna þeirra sem ekki hafi bólusett sig. Vitnað er til orða Sigríðar Dóru um óbólusetta í beinni tilvitnun með eftirfarandi hætti: „Það skapast náttúrulega vandræði af þessum hópi því hann er miklu meira íþyngjandi fyrir heilbrigðiskerfið“, segir Sigríður Dóra. „Þetta fólk er að veikjast. Af innlögðum eru þeir um það bil helmingur af þessum erfiðu smitum. Þannig að þeir eru þungur baggi á kerfinu. Þeir eru líka meira smitandi. Þeir bera meira smit á milli. Við myndum mjög gjarnan vilja ræða við þennan hóp til að útskýra fyrir honum forsendur, þannig að menn taki nú upplýsta ákvörðun um það að fara í bólusetningu.“

4.

Sjónarmið umbjóðanda yðar varðandi ætluð brot á 26. gr. laga um fjölmiðla virðast einkum snúa að því að umfjöllun fjölmiðla sé einhliða í þeim skilningi að fjallað sé með gagnrýnum og villandi hætti um óbólusetta einstaklinga en á sama tíma sé ekki fjallað með nægilega gagnrýnum hætti um áhrif bólusetninga við Covid-19.

Fram kemur að umbjóðandi yðar telji daglegan fréttaflutning með tölum um nýgengi smita eftir bólusetningarstöðu gefa ranga mynd af vörn bóluefnanna gegn smiti. Margir þættir geti stuðlað að því að minna sé um smit meðal bólusetta, þar á meðal það að yngra fólk fari oftar í skimun en eldra fólk, t.d. vegna þess að það sé líklegra til að sækja viðburði eða lenda í sóttkví, en eldra fólk sé líklegra til að vera bólusett en það yngra. Þá hafi engin hágæða rannsókn metið vörn bóluefnanna gegn einkennalausum smiti. Engin áreiðanleg gögn styðji staðhæfingar um að óbólusettir séu líklegri til að smitast af Covid. Fjöldi rannsókna bendi til að veirumagn sé ekki minna í smituðum bólusettum einstaklingum þótt þeir séu oft með minni einkenni en bólusettir. Mörg dæmi séu um að bólusettir hafi smitað marga, jafnvel í fullbólusettum hópum.

Fólk sem kosið hafi að hafna bólusetningu með lyfi sem enn er á tilraunastigi geti ekki borið ábyrgð á þeirri stöðu sem upp sé komin í samfélaginu. Allt tal um slíkt standist enga skoðun. Bóluefnið sé ekki skaðlaust og komi ekki í veg fyrir smit né smitdreifingu. Því megi segja að fullyrðingar um að óbólusettir séu sá hópur sem almenningi stafi hætta af verði að teljast varasamar og óréttlætanlegar.

5.

Sjónarmið umbjóðanda yðar varðandi ætluð brot á 27. gr. laga um fjölmiðla voru einkum eftirfarandi:

- Tilgreind ummæli í fjölmiðlum feli í sér hatursorðræðu í garð minnihlutahóps þar sem alið sé á ótta og hatri gagnvart óbólusettu fólki sem af persónulegum ástæðum hafi valið að þiggja ekki tilraunabóluefni eða geti ekki þegið slíka sprautu af heilsufars- eða öðrum ástæðum.
- Tilvitnuð ummæli feli í sér vísvitandi hvatningu til mismununar og séu þar af leiðandi mun alvarlegri en hefðbundin gagnrýni á grundvelli stjórnskrárvarins tjáningarfrelsis, sem allir þjóðfélagsþegnar þurfi að geta þolað.
- Umbjóðandi yðar upplifi fréttáflutning sem þennan sem mikla ógn við frelsi sitt og nánasta umhverfi. Sem atvinnurekandi hafi hún verulegar áhyggjur af því að hræðsluáróður af þessu tagi geti skaðað stöðu fyrirtækis hennar á samkeppnismarkaði og í kjölfarið kostað starfsmenn fyrirtækisins vinnuna. Orðræðan sem framangreindir miðlar hafi birt á opinberum vettvangi ýti að hennar mati undir ótta við óbólusetta einstaklinga sem geti svo þróast út í hatur með skelfilegum afleiðingum.
- Við mat á alvarleika þeirra ummæla sem hér um ræði beri að horfa til þess að hér eigi í hlut blaðamenn, forstjórar, ritstjórar o.fl. sem telja megí í áhrifastöðum og teljist til fyrirmýnda hins almenna borgara þegar komi að því að skilgreina hvað teljist viðeigandi orðaval og orðræða. Ummæli slíks áhrifafólks á opinberum vettvangi vegi af þessum sökum þyngra en annarra. Því verði það að teljast alvarlegt þegar fólk sem gegni ábyrgðarstöðum ráðist beint á samheldni samfélagsins með því að samþykkja, ala á eða stuðla að fordómum.
- Ítrekaður fréttáflutningur á miðlum Ríkisútvarpsins af óbólusettum kunni að falla undir kerfisbundna miðlun hatursáróðurs, sbr. 27. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla. Hafi RÚV brugðist almannaðjónustuskýldum sínum á grundvelli laga nr. 23/2013 með því að ala á hatursorðræðu, án raka eða vísindalegrar skírskotunar, gagnvart óbólusettu fólki.
- Um sé að ræða hóp sem ekki megí útiloka frá því að sæta réttarvernd sem öðrum minnihlutahópum sé ætlað að njóta. Sé slík viðtæk túlkun í fullu samræmi við tilmæli ráðherraráðs Evrópuráðsins nr. 97(20), sbr. og umfjöllun MDE í máli Gündüz gegn Tyrklandi, 4. desember 2003 (35071/97), 40. mgr.

6.

Samkvæmt 26. gr. laga um fjölmiðla skal fjölmiðlaveita halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi. Hún skal virða mannréttindi og jafnrétti og einnig friðhelgi einkalífs nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars. Þá skal hún gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í fréttum og fréttatengdu efni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, jafnt karla sem kvenna.

Ákvæði 26. gr. gildir um fréttir og fréttatengt efni fjölmiðla en ekki um annað ritstjórnarefni. Skoðanapistlar af ýmsu tagi, þ.m.t. ritstjórnarpistlar falla ekki undir efnislegt gildissvið ákvæðisins. Engin viðurlög eru við brotum á ákvæði 26. gr. en Fjölmiðlanefnd hefur heimild til að ljúka málum vegna brota á lögnum með birtingu álits skv. 3. mgr. 11. gr. laganna.

Hlutlægniregla 26. gr. laga um fjölmiðla endurspeglar sjónarmið um faglega, vandaða blaða- og fréttamennsku. Skylda til að gæta að hlutlægni og nákvæmni í fréttum og fréttatengdu efni felur m.a. í sér að leita skal ólíkra sjónarmiða við fréttumfjöllum og gefa þeim sem hallað er á kost á að koma sínum sjónarmiðum að. Þá þurfa þær upplýsingar sem máli skipta að vera réttar, horfa þarf hlutlaust á málavöxtu og gera vandaða könnun á staðreyndum, áður en þær eru birtar. Liður í þessu er að setja þarf upplýsingar í rétt samhengi, fjalla um fréttir af sanngirni og nákvæmni og sleppa engu sem haft getur áhrif á upplýsingagildið. Fjölmiðlamenn þurfa með öðrum orðum að leitast við að afla ólíkra sjónarhorna og hámarka þær upplýsingar sem veittar eru á þann hátt að engu sé sleppt sem haft getur áhrif á upplýsingagildið.¹ Framangreint þýðir hins vegar ekki að fjölmiðlamenn séu ávallt með öllu hlutlausir, enda ljóst að atriði á borð við þjóðerni, kyn, stétt, aldur, menntun, reynslu og viðhorf geta óhjákvæmilega mótað að einhverju leyti sýn þeirra á viðkomandi viðfangsefni. Með því að viðhafa þau faglegu vinnubrögð sem að framan getur er þó leitast við að takmarka áhrif slíkra atriða í allri umfjöllun.²

Af dómaframkvæmd Hæstaréttar og Mannréttindadómstóls Evrópu má ráða að fjölmiðlar í lýðræðisþjóðfélagi hafa viðtækt svigrúm til að fjalla um þjóðfélagsleg málefni og vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir í umdeildum málum. Að sama skapi verður að gera lágmarkskröfur til þeirra sem þar starfa um að þeir kanni eftir því sem kostur er hvort staðhæfingar eigi við rök að styðjast, vinni í góðri trú, byggja á traustum staðreyndagrunni og láti í té áreiðanlegar og nákvæmar upplýsingar í samræmi við siðferðileg gildi og viðmið í blaðamennsku. Hefur dómstóllinn lagt áherslu á mikilvægi þess að hlutlægni sé gætt í fréttamennsku og að fjölmiðlamenn forðist að færa í stílinn eða haga framsetningu fréttar með þeim hætti að efni þeirra verði villandi.³

Við mat á því hvort til greina komi að birta álit á grundvelli 26. gr. ber að hafa hliðsjón af 73. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um rétt til tjáningarfrelsis. Undanþágur frá meginreglunni um tjáningarfrelsi ber að túlka þröngt, eins og fram hefur komið í dómaframkvæmd héraðs dómstóla, auk þess sem ítrekuð dómafordæmi Mannréttindadómstóls Evrópu liggja þeim sömu sjónarmiðum til grundvallar. Hefur dómstóllinn litið svo á að framlag til almennrar umræðu njóti ríkari verndar en önnur tjáning. Dæmi um slíkt eru m.a. umræður um stjórnmál og heilbrigðismál. Með því er átt við að síður sé heimilt að takmarka frelsi til tjáningar um málefni er varða almannahagsmuni.

¹ Sbr. m.a. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, bls. 14. Sjá einnig Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: „Fjölmiðlaréttur“, 3. kafli.

² Elfa Ýr Gylfa dóttir og Karl Axelsson: „Mikilvægi faglegrar blaða- og fréttamennsku og hugleiðingar um það aðhald sem við veitum henni“, bls. 60.

³ Páll Þórhallsson: „Tjáningarfrelsi“, bls. 376. Sjá einnig Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: „Fjölmiðlaréttur“, 3. kafli.

Afskipti af ritstjórnarstefnu fjölmiðla rúmast hvorki innan hlutverks né valdheimilda Fjölmiðlanefndar. Þá hefur nefndin ekki forsendur til að taka afstöðu til sannleiksgildi fullyrðinga sérfræðimenntaðs heilbrigðisstarfsfólks um mikilvægi bólusetninga til að stemma stigu við Covid-19. Að mati Fjölmiðlanefndar getur krafa 26. gr. um hlutlægni í fréttum og fréttatengdu efni ekki falið í sér að fjölmiðlum verði almennt gert að greina ávallt frá sjónarmiðum þeirra sem kunna að vera andvígir bólusetningum, í hvert sinn sem rætt er við sérfræðimenntað heilbrigðisstarfsfólk um mikilvægi bólusetninga og aðgerðir sóttvarnaryfirvalda til að sporna við yfirstandandi heimsfaraldri.

Frá upphafi heimsfaraldurs kórónuveiru hefur Covid-19 verið mikið til umfjöllunar í íslenskum og erlendum fjölmiðlum. Skiptar skoðanir hafa verið um stefnu stjórnvalda um allan heim, aðgerðir í sóttvarnarmálum og gagnsemi og áhrif bóluefna, bæði í fjölmiðlum og á öðrum vettvangi. Hefur gagnrýni á gagnsemi og áhrif bólusetninga og aðgerðir stjórnvalda víða komið fram á opinberum vettvangi, þar á meðal í fjölmiðlum. Um er að ræða samfélagsumræðu sem varðar lýðheilsu og hagsmuni almennings og nýtur ríkrar tjáningarfrelsisverndar sem slík.

Með vísan til fyrirbyggjandi gagna og til sjónarmiða um tjáningarfrelsi um málefni sem varða almannahagsmuni og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga telur nefndin að málið gefi ekki tilefni til efnislegrar meðferðar á grundvelli 26. gr. laga um fjölmiðla.

7.

Ákvæði 27. gr. laga um fjölmiðla um bann við hatursáróðri er ætlað að taka til fjölmiðla sem með markvissum hætti kynda undir hatri og segir til um skyldur fjölmiðilsins sjálfs en ekki þess einstaklings sem viðhefur ummælin. Hatursáróður verður almennt að beinast gegn tilteknum hópum í samfélaginu til að falla undir efnislegt gildissvið 27. gr., almennt minnihlutahópum, sbr. upptalningu í ákvæðinu sjálfu, þar sem kveðið er á um að óheimilt sé að miðla efni sem kyndir með markvissum hætti undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.

Ákvæði 27. gr. laga um fjölmiðla á sér að nokkru leyti samsvörun í 233. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Bæði ákvæðin miða einkum að vernd tiltekinna og viðkvæmra hópa. Sá munur er þó á efnislegu gildissviði ákvæðanna að ákvæði 233. gr. a. almennra hegningarlaga tekur til brota vegna einstakra, hatursfullra ummæla á meðan einungis fjölmiðlun sem kyndir með markvissum hætti undir hatri gegn tilgreindum hópum telst fara í bága við ákvæði 27. gr. laga um fjölmiðla. Vernd 27. gr. nær þannig ekki yfir einstök ummæli í fréttum eða greinum í ólíkum fjölmiðlum, sem að öllu jöfnu miðla mismunandi sjónarmiðum. Þá felur orðalagið „með markvissum hætti“ í sér að ekki er nóg að fjölmiðill kyndi undir hatri í eitt skipti til að háttsemin teljist til hatursáróðurs í skilningi 27. gr. Fyrrgreint orðalag felur í sér að hatursfull ummæli í tilteknum fjölmiðli verði að vera endurtekin í sama miðli, auk þess sem gera verður kröfu um tiltekinn alvarleika ummæla, til að þau teljist til hatursáróðurs. Segja má að markviss og endurtekin hatursorðræða í fjölmiðli feli þannig í sér hatursáróður.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla segir að mikilvægt sé að gera greinarmun á hatursáróðri annars vegar og málefnalegri gagnrýni, stjórn málaumræðu og skoðanaágreiningi hins vegar. Hatursáróður sé skilgreindur sem tal, texti, tjáning, hegðun og/eða framkoma sem birtist í texta, hljóði og/eða mynd þar sem hvatt sé til ofbeldis, fordóma og/eða fordómafullrar hegðunar gegn einstaklingi eða hópi af fólki og/eða með því að vanvirða, smána, hræða og/eða ógna viðkomandi einstaklingi eða hópi. Samkvæmt þessu á frumvarpsgreinin ekki við um hefðbundna gagnrýni, skoðanaágreiningu eða stjórn málaumræður í fjölmiðlum heldur það sem fella má undir framangreinda skilgreiningu á hatursáróðri.

Með vísan til fyrirbyggjandi gagna, sjónarmiða um tjáningarfrelsi, efnislegs gildissviðs 27. gr. og þeirra skilyrða sem ákvæðið felur í sér um alvarleika ummæla og markvissa og endurtekna hvatningu til haturs í fjölmiðlum, telur Fjölmiðlanefnd að kvörtun umbjóðanda yðar á grundvelli 27. gr. gefi ekki tilefni til efnislegrar meðferðar.

Í ljósi alls framangreinds var það niðurstaða nefndarinnar að ekki væru forsendur til að taka kvörtun yðar f.h. umbjóðanda yðar til efnislegrar meðferðar, sbr. a-lið 2. mgr. 4. gr. málsmeðferðarreglna nefndarinnar, sbr. einnig meðalhófsreglu stjórnsýslulaga.

Fyrir hönd Fjölmiðlanefndar,



Einar Hugí Bjarnason formaður

Til umboðsmanns Alþingis

Reykjavík, 11. mars 2022.

Efni: Kvörtun vegna málsmeðferðar og ákvörðunar Fjölmiðlanefndar frá 15. desember 2021

I. Um aðdraganda kvörtunar og tilheyrandi málsatvik

Þann 15. desember 2021 sendi undirritaður, fyrir hönd Sigríðar Láru Hermannsdóttur, erindi til fjölmiðlanefndar þar sem óskað var eftir því að nefndin tæki til efnislegrar meðferðar nánar tiltekin ítrekuð ummæli, sem beint var sérstaklega að óbólusettum einstaklingum í tengslum við Covid 19 hér á landi. Þessi ummæli eða yfirlýsingar eru að mati umbj.m. til þess fallin að kynda undir eða ala á hatri og andúð í hennar garð svo og annarra þeirra sem ekki hafa undirgengist bólusetningu af margvíslegum og mismunandi ástæðum, sem meðal annars geta verið af heilsufarslegum og þannig líkamlegum eða andlegum toga. Framganga Ríkisútvarpsins er talin sérlega ámælisverð í þessu sambandi að mati umbj.m. (kvartanda).

Í fyrrgreindu erindi umbj.m. til fjölmiðlanefndar var rökstutt að tilvitnuð ummæli og staðhæfingar kyntu sem fyrr segir undir hatri og vísað til þess að þeir sem ekki hafa getað undirgengist bólusetningu eða látið hana hjá líða af einhverjum ástæðum, svo sem þeir eiga skýlausan lagalegan rétt á, væri gróflega mismunað auk þess sem beiting fjölmiðlavalds með þeim hætti sem tilgreind tilvik endurspegla, má teljast til þess fallin að ala á ómannúðlegri og vanvirðandi afstöðu innan samfélagsins gagnvart nefndum minnihluta hópi og þykir ekki unnt að útiloka opinberar stofnanir í því samhengi.

Fjölmiðlanefnd afgreiddi erindi umbjóðanda míns með þeirri ákvörðun að vísa málinu frá, nánar greint með þeim orðum að ekki væru forsendur til að taka kvörtunina „til efnislegrar meðferðar“, sbr. orðalag í niðurlagi bréfs Fjölmiðlanefndar 1. febrúar 2022. Forsendur þessarar niðurstöðu nefndarinnar eru að nokkru leyti reifaðar en að mati umbj.m. fá þær engan veginn staðist í ljósi gildandi laga og annarra réttarreglna og sjónarmiða sem fjölmiðlanefnd ber frumskylda til að virða og gæta. Verður nánar fjallað um þau atriði hér á eftir.

Þau ummæli og tilheyrandi fjölmiðlar sem um er að tefla eru einkum eftirfarandi:

Mbl 3. júlí 2021:

Grein með fyrirsögninni „Óbólusettir verksmiðjur fyrir ný afbrigði“. Grein þar sem m.a. var vísað til orða bandaríks vísindamanns um stökkbreytingar og fleira viðvirkjandi Covid 19. Engin viðleitni birtist í viðtalinu til þess að kanna andstæð eða ólík sjónarmið viðvirkjandi staðhæfingu þessari og tilheyrandi einhliða umfjöllun.

DV.is 10. nóvember 2021:

„Sárþjáður drengur kemst ekki í aðgerð vegna óbólusetta“. Með umfjöllun í greininni var augljóslega látið að því liggja að óbólusettum einstaklingum skyldi kennt um ætlað ástand drengs þess sem til var vísað.

Fréttablaðið 13. nóvember 2021:

Pistill ritstjóra Fréttablaðsins þar sem yfirlýsingar eins og til að mynda þessi birtust: „Um 95% þeirra sem liggja inni á sjúkrahúsum landsins, þjakaðir af einkennum kórónaveirunnar eru klafi á kerfinu. Þeir halda

því í herkví.“ Enn og aftur vottaði hvorki fyrir hlutlægni né sannleiks- og upplýsingaáherslum með tilliti til gagnstæðra sjónarmiða og staðreynda. Grein þessi birtist einnig í prentútgáfu Fréttablaðsins sama dag.

RUV 21.11.2021:

Kári segir bólusetningu réttlætanlega skyldu ásamt því að saka óbólusetta um drullusokkshátt.

RÚV 20.11.2021.

„Þrír hópar óbólusettra“.

RÚV 15.11.2021:

„Óbólusettir þungur baggi á heilbrigðiskerfinu“.

Allar framangreindar staðhæfingar eða gildisdómar og yfirlýsingar voru birtar og þeim miðlað án þess að vikið væri hið minnsta að andstæðum eða leiðréttandi sjónarmiðum og samhliða upplýsandi hliðum máls. Ljóst má vera að óbólusettir geta ekki talist ábyrgir fyrir ástandi því sem skapaðist í samfélaginu en margvíslegar ástæður geta valdið því að þeir undirgangast ekki bólusetningu; til að mynda heilsufarsleg hætta fyrir hlutaðeigandi sjálfan, siðferðilegar skoðanir eða lífsverndarviðhorf, svo sem einmitt tjáningarfrelsi og einkalífsfriðhelgi o.fl. grundvallarreglur vernda gildandi lögum samkvæmt.

Vegna framangreindra tilvika og ummæla gerði umbj.m þá kröfu fyrir fjölmiðlanefnd um að hún gætti þess að fjölmiðlar landsins og þá sérstaklega RUV vönduðu til verka í umfjöllun sinni varðandi faraldurinn og huguðu að hlutlægni og jafnræði og sannleiksgildi fréttu sbr. 26. gr. laga um fjölmiðla; jafnframt var farið fram á að fjölmiðlanefnd kannaði hvort kæra bæri einhver tilgreindra ummæla til lögreglu sem hatursáróður sbr. 27. gr. laga um fjölmiðla. Helstu röksemdir umbj.m. í þessu samhengi voru og eru þær að fjölmiðlar hvetji með fréttamiðlun og birtingu af tilgreindum toga vísvitandi og raunar markvisst til aðgreiningar og mismununar, auk þess að grafa undan réttindum minnihlutahóps sem ekkert hefur til saka unnið. Með því móti sé raskað eða ráðist að þeirri réttarvernd sem leiða má af til að mynda mannréttindaákvæðum 68. gr. stjórnarskrárinnar um bann við ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð, 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs svo og 73. gr. stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi. Hlýtur enda að verða að hafa þessi ákvæði í huga þegar lögboðin markmið og skyldur vegna starfsemi fjölmiðla eru túlkuð og fyllt og þá um leið eftirlits- og viðbragðshlutverk og þar að lútandi skyldur fjölmiðlanefndar sem sjálfstæðrar stjórnsýslunefndar í þessu tilliti.

II. Um lagagrundvöll kvörtunar til umboðsmanns Alþingis og aðild á stjórnsýslustigi.

Samkvæmt 2. gr. laga um umboðsmanns Alþingis er það hlutverk hans að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti sem og siðareglur settar á grundvelli annars vegar laga um Stjórnarráð Íslands og hins vegar laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Af 4. gr. og 5. gr. nefndra laga leiðir að umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar hvort heldur sem er í tilefni af kvörtun frá þeim sem telur sig hafa verið rangsleitni beittan af hálfu stjórnvalds eða af eigin frumkvæði og getur umboðsmaður einnig tekið starfsemi sem og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Í 6. gr. laganna er vikið að formi og efni kvörtunar og tekið fram að ef skjóta megi máli til æðra stjórnvalds sé ekki unnt að kvarta fyrr en æðra stjórnvald hefur felld úrskurð í málinu. Ákvörðunum fjölmiðlanefndar verður að gildandi lögum ekki skotið til annarra stjórnvalda, sbr. 5. gr. laga um fjölmiðla.

Fjölmiðlanefnd er komið á fót með lögum og kostnaður vegna hennar er greiddur af almannafé, sbr. einkum 7. gr. fjölmiðlalaga. Því má ljóst vera að fjölmiðlanefnd er stjórnvald á vegum ríkisins og starfsemi hennar og ákvarðanir teljast stjórnsýsla í skilningi laga. Ekki er unnt að skjóta ákvörðunum nefndarinnar til annarra stjórnvalda eins og áður greinir, sbr. 7. gr. fjölmiðlalaga og þar að lútandi kvörtunarskilyrði í 3. mgr. 6. gr. laga um umboðsmann Alþingis.

Í lögum um fjölmiðla er ekki gerð sú krafa um að sá sem til fjölmiðlanefndar kvartar þurfi að uppfylla almennt viðtekin aðildarskilyrði viðvíkjandi gildissviði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 enda byggir fyrrgreind ákvörðun fjölmiðlanefndar engan veginn á slíkri forsendu. Raunar má þvert á móti ráða af forsendum fjölmiðlanefndar að nefndin sjálf telji tilgreinda ákvörðun til stjórnvaldsákvörðunar í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga þar sem vísað er meðal annars skýrlega til meðalhófsreglu laganna til stuðnings niðurstöðu nefndarinnar. Að þessu gættu má að mati umbj.m. draga þá ályktun að fjölmiðlanefnd hafi litið svo á að aðild hennar hafi einnig verið fyrir hendi vegna málsins í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Að öðrum kosti hefði vísan til reglna stjórnsýslulaga varla komið til álita við tilgreinda ákvörðun fjölmiðlanefndar. Að svo stöddu þykir annars engin þörf á fjalla hér frekar um aðildarskilyrði með tilliti til gildissviðs stjórnsýslulaga þar sem það telst hvorki skilyrði kvörtunar til fjölmiðlanefndar né umboðsmanns Alþingis að um hafi verið að tefla stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem slíkra.

Umbj.m. telur að í fyrrgreindri ákvörðun fjölmiðlanefndar um að taka erindi hans ekki til efnislegrar meðferðar, felist rangsleitni eða órétti í hennar garð eins og ítarlegar verður vikið að og rökstutt frekar hér á eftir.

Með vísan til framangreindra lagaákvæða og sjónarmiða og að öðru leyti þess sem rakið hefur verið hér á undan er kvörtun þessi borin upp við umboðsmann Alþingis.

III. Viðvíkjandi formhlið og starfsskipulagi fjölmiðlanefndar vegna málsins

Í 8. gr. fjölmiðlalaga er svo fyrir mælt að ráðherra skipi fimm manns í fjölmiðlanefnd. Samkvæmt 7. gr. laganna er stjórnvaldið sjálfstæð stjórnsýslunefnd og verður ákvörðunum hennar ekki skotið til annarra stjórnvalda sem fyrr segir. Að mati umbj.m. má ljóst vera af bæði þessum lagafyrirmælum, svo og þeim verkefnum og málum sem fjölmiðlanefnd eru að lögum falin, að nokkuð ríkari kröfur en til margra annarra hefðbundnari stjórnvalda hljóta að teljast gildandi varðandi hæfi nefndarmanna svo og starfsskipulag og málsmeðferð nefndarinnar, þar með umræður og skoðanaskipti við undirbúning og í aðdraganda ákvarðana sem valdsviði hennar tilheyra.¹ Fjölmiðlanefnd setur sér og starfsreglur samkvæmt 8. gr. laganna, sbr. starfsreglur fjölmiðlanefndar nr. 1363/2013. Eins og byggt hefur verið á í stjórnsýslurétti og birtist m.a. í 33. gr. og 34. gr. stjórnsýslulaga eru stjórnsýslunefndir almennt ekki taldar starfhæfar nema á fundum og afl atkvæða ræður úrslitum og þannig niðurstöðu máls nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum. Verði atkvæði jöfn telst tillaga fallin, sbr. 34. gr. stjórnsýslulaga. Um verkaskiptingu milli fjölmiðlanefndar og framkvæmdastjóra nefndarinnar o.fl. er mælt fyrir um í fyrrgreindum starfsreglum, sbr. einkum 7. gr. og 8. gr. þeirra.

Af ákvörðun fjölmiðlanefndar verður að mati umbj.m. augljóslega ráðið að úrlausn erindis hennar hafi, að mati nefndarinnar sjálfrar, fallið undir valdsvið nefndarinnar sem slíkrar en ekki annarra starfseininga eða starfsmanna á vettvangi hennar. Var enda í erindi umbj.m. farið fram á efnislega meðferð vegna tilgreindra staðhæfinga og ummæla með rökstuddum hætti og þess einnig beiðst að nefndin tæki afstöðu til þess

¹ Sbr. Páll Hreinsson. *Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð*. Reykjavík 2013. Einkum bls. 329-333.

hvort kæru skyldi beint til lögreglu. Er þetta jafnframt í samræmi við fyrrgreinda afstöðu fjölmiðlanefndar um að tilgreind ákvörðun hennar sem hér kvartað yfir ætti undir gildissvið stjórnsýslulaga og kemur það heim og saman við athugasemdir í greinargerð með frumvarpi því sem varð að 11. gr. laga um fjölmiðla sem og viðtekna skilgreiningar hugtaksins stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993.²

Í ljósi þess sem að framan greinir vekur það athygli og enn fremur vissar efasemdir umbj.m. að vísað er til þess í ákvörðunarbréfi nefndarinnar 1. febrúar sl. (sjá þar bls. 2) að kvörtun umbjóðanda míns hafi verið tekin fyrir á fjögurra manna fundi nefndarinnar (en ekki hjá fimm manna fullskipaðri nefnd) þann 12. janúar sl. Síðan er einvörðungu tekið fram í beinu framhaldi þar að það hafi verið samhljóða mat nefndarinnar að sjónarmið umbj.m. um *vanhæfi* nefndarmanna ættu ekki við rök að styðjast. Utan þess að minnst er á það í einni setningu að tilgreindir fjórir nefndarmenn hafi komið að „afgreiðslu málsins“, án þess að útskýrt sé frekar hvað við er átt með því óljósa og endasleppa orðalagi, þá er annars ekkert frekar vikið að því hvernig staðið var að verki við tillögugerð eða annars umræður og afstöðumyndun eða atkvæðagreiðslu nefndarinnar um að taka erindið ekki til efnislegrar meðferðar. Vekur það sömuleiðis sérstakan vafa hjá umbj.m. að einungis tilgreindur nefndarformaður undirritar fyrrgreint ákvörðunarbréf sem er dagsett eins og fyrr greinir 1. febrúar sl., það er hátt í þremur vikum eftir þann fund þar sem erindið var sagt tekið fyrir; þá meðal annars að því gættu og hér áréttuðu að einungis er tekið fram þar að sjónarmið um *vanhæfi nefndarmanna* hafi ekki átt við rök að styðjast. Má að mati umbj.m. einu gilda í þessu samhengi þótt undirritun tilgreinds nefndarformanns sé formlega merkt eða spyrt við orðasambandið „f.h. fjölmiðlanefndar“.

Í tengslum við framangreint er að mati umbj.m. á það að líta að stjórnsýslunefndir teljast eins og fyrr greinir yfirleitt ekki starfhæfar nema á fundum og afl atkvæða ræður úrslitum um afdrif máls, sbr. 33. gr. og 34. gr. stjórnsýslulaga svo og fyrrgreindar starfsreglur fjölmiðlanefndar. Hlýtur þörfin fyrir ígrundaða og vandaða umfjöllun og umræður innan fjölmiðlanefndar iðulega að vera mikilvæg forsenda sem færast í frekari vöxt því veigameiri málefni og hagsmuni sem um er að tefla í ljósi tegundar og stöðu nefndarinnar að lögum. Valdframsal fjölmiðlanefndar til formanns hennar hlýtur og að teljast takmarkað og allt eins útilokað vegna töku stjórnvaldsákvæðana á valdsviði hennar nema samkvæmt viðhlítandi lagaheimild. Ekki verður séð að lög um fjölmiðla hafi að geyma slíka heimild til handa nefndinni vegna þess háttar ákvarðana eða annarra afgerandi og endanlegra ákvarðana sem leiða til þess að umkvörtun manns er í raun vísað frá nefndinni án þess að efnisleg meðferð þess hafi farið fram. Það verkaskiptingarákvæði sem birtist í 9. gr. laga um fjölmiðla verður að mati umbj.m. ekki skýrt svo að það myndi viðhlítandi grundvöll fyrir valdframsali af þeim toga sem vikið er að hér að framan, þótt mögulega veiti það stoð fyrir því að fela megi tilteknum nefndarmönnum eða starfsmönnum af þeirra vettvangi ákveðnar undirbúningsathafnir upp að vissu marki.³

Í þessu sambandi má m.a. að auki benda á hversu mikilvægt það hlýtur að teljast í ljósi eðlis verkefna fjölmiðlanefndar og hvernig lög áskilja að hún skuli skipuð með tilliti til sérþekkingar og ólíkrar reynslu og menntunar nefndarmanna, að mál sem nefndin leiðir til lykta með stjórnvalsákvörðun eða öðrum þannig séð afgerandi og endanlegum ákvörðunum sæti almennt og yfirleitt vandaðri umfjöllun og virkum umræðum og skoðanaskiptum á milli allra nefndarmanna, þá að sjálfsögðu á löglega boðuðum og höldnum fundum sem hljóta iðulega að teljast grunnforsenda þessu viðvirkjandi.

² Sbr. Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð, einkum bls. 160-162.

³ Sbr. Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð, bls. 234-235.

Að virtum meðal annars dagsetningum ákvörðunarbréfsins 1. febrúar s.l. og síðan tilvitnaðs fundar 12. janúar sl. svo og þess hvernig framsetningu og fyrrgreindri fundarfrásögn er hagað í ákvörðunarbréfinu, þá einnig að gættri áðurnefndri undirritun formannsins eins fyrir hönd nefndarinnar, þykir að mati umbj.m. ekki ljóst hvort réttilega hafi verið staðið að verki við töku umræddrar ákvörðunar hjá fjölmiðlanefnd. Er það þannig staðan í ljósi einkum framangreindra réttarreglna og sjónarmiða um valdbærni og fundarsköp og skýrleika viðvíkjandi tillögum og atkvæðaafli eða annars umræðum og afstöðu og málsúrslitum innan stjórnsýslunefnda, sbr. og fyrrnefndar þar að lútandi starfsreglur fjölmiðlanefndar sjálfrar.

IV. Varðandi þá ákvörðun fjölmiðlanefndar sem kvartað er yfir

1. Um afstöðu fjölmiðlanefndar og ákvörðun í ljósi 26. gr. laga um fjölmiðla

Í erindi umbjóðanda míns til fjölmiðlanefndar voru fyrrgreind ummæli tilgreindra fjölmiðla grundvöllur og tilefni þess að farið var fram á að nefndin tæki þau til efnislegrar meðferðar og jafnframt á því byggt að hún tæki afstöðu til þess hvort þau alvarlegustu bæri að kæra til lögreglu sem meinta refsiverða háttsemi. Á það var og bent að tilgreind ummæli kynnu að fara í bága við 26. gr. og 27. gr. laga um fjölmiðla. Fyrrnefnda lagagreinin ber einkum með sér áherslu um vönduð vinnubrögð og tiltekna þungamiðju um vernd tjáningarfrelsisins, þá ekki síst mikilvægi upplýstrar umræðu með vísan til svonefndrar sannleikskröfu og málefnalegrar fréttavinnslu. Er þetta tekið fram í greinargerð með frumvarpi því sem varð að 26. gr. fjölmiðlalaga. Svo er nefnt í greinargerðinni að 9. gr. útvarpslaga sé ákveðinn fyrirrennari ákvæðisins, en *friðhelgi einkalífs* hafi þó bæst þar við sem verndarandlag.

Verndaráherslur og þar að lútandi forsendur 26. gr. laga um fjölmiðla viðvíkjandi hlutlægni og þar með ekki síst sannleiksgildum og tjáningarfrelsi eru skýrar og glöggar að mati umbj.m., sbr. og markmið og verndarhagsmuni 1. gr. laga um fjölmiðla í því áhorfi. Þessi ákvæði hlýtur að bera að virða í órofa samhengi. Er þess þá meðal annars að geta að inntak tjáningarfrelsisins lýtur að sjálfsögðu ekki einvörðungu að því að miðla fyrirvaralaust sjónarmiðum eins samfélagshóps gegn öðrum án tillits til þeirra sem kunna að hafa gagnstæðar en haldbærar og málefnalegar upplýsingar fram að færa. Tjáningarfrelsið og vernd þess og meðferð af hálfu fjölmiðla gengur einmitt út á það að taka við skoðunum og miðla hugmyndum þannig rannsókuðum og framsettum að áheyranda / lesanda sé kleift að mynda sér eins upplýsta afstöðu og kostur er og miðla þeim síðan áfram ef viðkomandi býður svo við að horfa.

Þegar fjölmiðlar eiga í hlut hlýtur samkvæmt framansögðu að vera sérstaklega brýnt að þeir beiti því mikla valdi og hughrifamætti sem þeir hafa í krafti miðlunarmöguleika sinna og tæknilegu vídda svo og annarrar áhrifaaðstöðu varðandi viðhorf og skoðanir fólks til manna og málefna, með því móti að sem flestar raunhæfar hliðar og sjónarmið mála berist frá þeim til samfélagsins. Í ljósi þeirrar sannleikskröfu sem samofin er fyrrgreindu ákvæði 26. gr. laga um fjölmiðla blasir við að birting og miðlun fyrrgreindra ummæla og yfirlýsinga sem lögð voru til grundvallar kvörtun umbj. míns við fjölmiðlanefnd geta ekki samrýmst þeim lögboðnu kröfum sem gerðar eru um hlutlægni og sannleika og yfirleitt vönduð vinnubrögð fjölmiðla.

Skírskotun í fyrrgreindu ákvörðunarbréfi fjölmiðlanefndar til skorts á alvarleika málsins er sett fram án nokkurra haldbærra röksemda að mati umbjóðanda míns og er aðallega bent á tiltekinn bókstafslið 2. mgr. 4. gr. starfsreglna fjölmiðlanefndar. Til skýringar og fyllingar þeim tölulið hefði verið rétt og raunar nauðsynlegt að mati umbj.m. horfa til fyrrgreinds markmiðsákvæðis 1. gr. laga um fjölmiðla og þeirra verndarhagsmuna sem birtast í eða búa að baki fyrrgreindri 26. gr. svo og markmiðsákvæði 1. gr. laga um fjölmiðla.

Á það er bent í ákvörðunarbréfi fjölmiðlanefndar að málefnum varðandi heilsufar og stjórnmál beri að veita aukna vernd samkvæmt fyrirbyggjandi dómaframkvæmd í þessum efnum, bæði hér á landi og frá mannréttindadómstól Evrópu, þar sem það teljist til almannahagsmuna. Í því sambandi skal tekið fram að heilsufarsleg staða og sjónarmið óbólusettra vegna covid-19 hljóta að teljast hluti almannahagsmuna og mikilvægur þáttur í allri lýðræðislegri og upplýstri umræðu. Allan dilkadrátt eins og þann er glögglega má greina í tilvitnuðum ummælum má álíta andstæðan meginmarkmiðum tjáningarfrelsisins og jafnræðissjónarmiðum og þar með höfuðtilgangi og helstu verndarhagsmunum laga um fjölmiðla, sbr. einkum 1. gr. og 26. gr. laganna í því tilliti.

Í ljósi tilgreindra ummæla hér að framan sem birt voru og þeim miðlað í fyrrgreindum fjölmiðlum mjög svo einhliða og hlutdrægt og raunar ranglega að mati umbj.m., eru margar mótlægar hliðar og gagnstæð sjónarmið sem líta ber til. Til dæmis má nefna að eldra fólk hefur verið ólíklegra en þau sem eru á miðjum aldri til þess að smitast af Covid 19 og þeir eldri eru einnig líklegri til þess að vera bólusettir. Af þessu má leiða að þótt bóluefni veittu enga vörn gegn smiti væri eigi að síður minna um smit á meðal hinna bólusettu; ef yngra fólk fer oftar í skimun, svo sem vegna þess að líklegra til þess að sækja menningarviðburði eða önnur mannamót, hlýtur það að leiða af sér að fleiri smit greinast á meðal óbólusettra. Veiti bóluefnin vörn gegn veikindum en ekki smiti má álíta sennilegt að bólusettir séu ólíklegri til þess að undirgangast einkennasýnatöku sem aftur leiðir til þess að vafalítið má þar með ætla þá mun virkari og atkvæðameiri smitbera en óbólusetta. Meðal annars þessar lífefnafræðilegu breytur eða orsakasamhengi og afleiðingapættir varpa ljósi á hversu brýnt það er af hálfu sérstaklega fjölmiðla að gæta almennt og yfirleitt hlutlægni og jafnræðis svo og hófstillingar og sannleiksgilda og þar mismunandi sjónarmiða og heildarmyndar mála vegna faraldursins.

Eins og fram kemur í umræddu ákvörðunarbréfi fjölmiðlanefndar var samkvæmt kröfugerð umbj.m. til úrlausnar hvort nefndin skyldi birta álit vegna miðlunar tilgreindra ummæla í nefndum fjölmiðlum. Fjölmiðlanefnd taldi að slíkt myndi fela í sér takmörkun tjáningarfrelsis og hafnaði því þeirri niðurstöðu með vísan til almannahagsmuna og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Eins og hér að framan má glögglega merkja hljóta sjónarmið og hlutlægni fjölmiðla í garð minnihlutahópa einnig að teljast til brýnna almannahagsmuna. Að taka tillit til og gæta um leið hagsmuna þeirra og sjónarmiða með hlutlægni og sannleiksáherslu að leiðarljósi hlýtur fyrst og fremst að vera til þess fallið að vernda og raunar byggja frekar undir tjáningarfrelsið í heildstæðu samhengi en ekki þrengja það. **Að mati umbj. mín er það því í raun með öllu óhaldbær afstaða fjölmiðlanefndar að taka ekki umkvörtunarefni hennar til efnislegrar meðferðar í ljósi verndarhagsmuna og markmiða 1. gr. og 26. gr. laga um fjölmiðla.**

Skírskotun fjölmiðlanefndar til meðalhófsreglu stjórnsýslulaga til stuðnings fyrrgreindri ákvörðun má að mati umbj.m. sömuleiðis teljast afar hæpin og lítt ef þá nokkuð ígrunduð. Í því sambandi er ekki síst á það að líta að á meðal verndarhagsmuna laga um fjölmiðla er ekki aðeins tjáningarfrelsið heldur einnig friðhelgi einkalífs fólks og tilheyrandi persónubundin gæði. Meðalhófsreglunni er fyrst og fremst ætlað að veita grundvallarhagsmunum og öðrum mikilsverðum réttindum einstaklingsins eins mikla vernd og mögulegt er sérhverju sinni;⁴ hefði ótvírætt mátt vinna að því markmiði með einmitt efnislegri meðferð málsins og úrlausn með til að mynda álitabirtingu frá fjölmiðlanefnd. Í þessu sambandi er vert að árétta að með tilgreindum ummælum var mjög eindregið vegið að bæði tjáningarfrelsi umbj.m. og friðhelgi hans og annarra í sambærilegri heilsufarsaðstöðu, nánar greint hvatt til haturs eða í það minnsta andúðar og óbeitar og þannig mismununar og jafnvel ómannúðlegra sjónarmiða í hans garð, sbr. einkum 65. gr. og 68.

⁴ Sbr. Páll Hreinsson. *Meðalhófsregla stjórnsýslulaga*. Lögberg. Háskólaútgáfan 2003, einkum bls. 504-507.

gr. svo og 71. gr. stjórnarskárinnar. Hér þykir og vert að árétta að hlutlægni og sannleiksleit í fjölmiðlun hljóta að miða að því að verja tjáningarfrelsið í heildstæðu samhengi og þannig sem frekari undirstaða efnislegrar umfjöllunar fremur en tálmi eða önnur takmörkun.

Að mati umbjóðanda míns virðist samkvæmt framansögðu verulegs misskilnings gæta innan fjölmiðlanefndar meðal annars viðvíkjandi túlkun og þannig afmörkun tjáningarfrelsishugtaksins í ljósi starfsskilyrða og lagaskyldna fjölmiðla, þar sem skilja má afstöðu fjölmiðlanefndar á þann veg að efnisleg meðferð og niðurstaða af hennar hálfu, til að mynda með álitsbirtingu, vegi að tjáningarfrelsinu. Að mati umbj. m. getur slík afstaða ekki staðist í ljósi fyrrgreinds inntaks og efnis tjáningarfrelsishugtaksins með tilliti til lögboðins hlutverks og skyldna fjölmiðla; þvert á móti getur slíkt framlag fjölmiðlanefndar fyrst og fremst stutt við tjáningarfrelsið eins og það er réttilega skýrt og skilgreint í heildstæðu samhengi. Samkvæmt lögum um fjölmiðla ber fjölmiðlanefnd m.a. að stuðla að fjölmiðlalæsi. Efnisleg umræða um efnistök og framsetningu efnis í fjölmiðlum hlýtur að vera til þess fallin að styrkja þetta mikilvæga hlutverk. Engu að síður hefur nefndin kosið að víkja sér undan ábyrgð sinni í því tilliti sem hér um ræðir.

Að öllu framangreindu virtu má líta svo á að tilgreind ákvörðun fjölmiðlanefndar hafi gengið í berhöggið við meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga eða geti í það minnsta alls ekki samræmst henni með tilliti til verndartilgangs hennar og þess hvernig mál þetta er vaxið og tilgreind ummæli úr garði gerð og fram sett. Er þess þá einnig að geta að efnisleg meðferð og þar af leiðandi hugsanleg birting álits af hálfu fjölmiðlanefndar getur ekki, a.m.k. ekki fyrirfram, talist einhver tálmi eða önnur takmörkun tjáningarfrelsis, heldur þvert á móti miklu fremur vernd eða styrkarstoð þess þegar mat er lagt á heildarsamhengi hugtaksins með tilliti til m.a. lögboðins hlutverks fjölmiðla. Þess má og minnast hér að viðtekið er að skýra málsmeðferðarreglur laga á sviði stjórnarsýsluréttar með rýmkanði hætti, þannig að stuðlað sé eins og kostur er að því að sannleikurinn sé í ljós leiddur og lagalega rétt úrlausn fáið í sérhverju máli, enda sé slíkum ákvæðum ætlað að tryggja réttaröryggi borgaranna.⁵ Ákvörðunarástæður og úrlausnarforsendur fjölmiðlanefndar viðvíkjandi 26. gr. laga um fjölmiðla geta samkvæmt framangreindu gættu ekki með nokkru móti talist haldbærar og þannig lögmætar að mati umbj.m.

2. Um afstöðu fjölmiðlanefndar og ákvörðun í ljósi 27. gr. laga um fjölmiðla

Eins og áður greinir var af hálfu umbj. m. farið fram á við fjölmiðlanefnd að kannað yrði hvort fyrrgreind tilvitnuð ummæli gætu falið í sér refsiverðan hatursáróður og þá hvort nefndin skyldi senda lögreglu kæru vegna þess. Í eðlilegu og rökrænu heildarsamhengi var af hálfu umbj. m. vísað til m.a. 233 gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um hatursáróður svo og 180. gr. sömu laga um bann við mismunun þjónustuveitenda og atvinnurekenda o.fl. og þar að lútandi forsendna. Af hálfu fjölmiðlanefndar var því haldið fram til stuðnings ákvörðun hennar að nefndin hefði ekki eftirlit með ákvæðum almennra hegningarlaga og að vernd fyrir hatursáróðri samkvæmt 27. gr. laga um fjölmiðla væri þrengri og þannig takmarkaðri en leiddi af tilgreindri verknaðarlýsingu 233. gr. a. alm.hgl.

Vegna þessara sérkennilegu athugasemda fjölmiðlanefndar þykir sérstök ástæða til þess að árétta hér skýrlega í fyrsta lagi, að af hálfu umbj.m. var því að sjálfsgöðu ekki haldið fram að fjölmiðlanefnd hefði sérstakt eftirlit vegna ákvæða almennra hegningarlaga. Á hinn bóginn telst það grundvallaratriði við túlkun lagaákvæðis og meðferð réttarheimilda yfirleitt að leggja heildstætt mat á samhengi þeirra; merking lagaákvæðis verður með öðrum orðum ekki ráðin nema að loknu þess háttar heildarmati, þar á meðal að

⁵ Sbr. Róbert R. Spanó. Túlkun lagaákvæða. Reykjavík 2006, bls. 304-305.

gættum ákvæðum annarra laga er varða kunna áþekk réttaratriði, með þeim sjónarmiðum og upplýsingum er af þeim má leiða.⁶

Í 1. mgr. 180. gr. laga nr. 19/1940 er lagt bann við því sem fyrr greinir að þjónustuveitendur í starfsemi sinni mismuni manni á grundvelli atriða sem þar eru upp talin (þjóðerni, trúarbrögð, kynþáttur o.fl.). Samkvæmt 2. mgr. 180. gr. laganna er lýst refsivert að meina manni um aðgang til jafns við aðra að opinberum stöðum o.fl. Varla þarf að fara mörgum orðum um það fjölmiðlar teljast veita almenningi öllum mikilvæga þjónustu af tilteknum toga og verða að gæta að sem flestum sjónarmiðum og hliðum mála, einnig þótt í hlut eigi minnihlutahópur eins og óbólusettir einstaklingar vegna Covid 19. Þá geta ákvæði eins og 180. gr. laga nr. 19/1940 varðað mikilvæg réttindi borgaranna til aðgangs að þjónustu af margvíslegum toga, þar með talið þau sem fólgin eru í frjálsri umferð á opinberum stöðum og svæðum og þar að lútandi athafnafrelsi.

Að gættu því efni sem bæði 26. gr. og 27. gr. laga um fjölmiðla endurspegla, í ljósi viðtekinna vinnubragða og viðurkenndra lagalega aðferða,⁷ var bæði réttmætt og eðlilegt að mati umbj.m. að benda fjölmiðlanefnd á verndarandlag 180. gr. laga nr. 19/1940 í tengslum við álitaefnið að virtu inntaki og efni þeirra ummæla er undan var kvartað, svo og stöðu óbólusetttra á Íslandi með tilliti til framvindu viðvirkjandi tíðum og frelsisskerðandi en oft misvísandi reglugerðarsetningum heilbrigðisráðherra og óljósum leiðbeiningum á grundvelli þeirra. Hefði fjölmiðlanefnd tekið erindi umbj.m. til efnislegrar meðferðar og tilhlýðilegrar rannsóknar, svo sem nefndinni bar að gera, þá hefði heildarsamhengi tilgreindra ákvæða og þýðing þess í það minnsta að líkindum glögglega geta komið í ljós og skipt talsverðu máli fyrir mat og þar með niðurstöðu málsins. Afstaða fjölmiðlanefndar og sjónarmið varðandi túlkun á inntaki 27. gr. laga um fjölmiðla í samhengi við 180. gr. laga nr. 19/1940 standast því samkvæmt framansögðu ekki skoðun, einkum að virtum viðteknum lögskýringarsjónarmiðum og túlkunaraðferðum á vettvangi laga og annarra réttarregna. Má raunar telja það áþæmisvert fyrir fjölmiðlanefnd að byggja á útúrslunum eða hreinni einsýni af þeim toga sem endurspeglast í framangreindri afgreiðslu nefndarinnar.

Í tilvísuðu bréfi fjölmiðlanefndar er látið í veðri vaka að efnislegur munur teljist á gildissviði 233. gr. a. alm. hgl. um hatursáróður annars vegar og 27. gr. laga um fjölmiðla varðandi sama efni hins vegar. Til þess að 27. gr. laga um fjölmiðla geti átt við þurfi að hafa verið um ræða markviss og endurtekin ummæli og geti hatursáróðursummæli í eitt skipti ekki fallið þar undir, að mati fjölmiðlanefndar. Einstakt skipti eða ummæli í eitt skipti geti aftur á móti nægt til þess að haldbært teljist að heimfæra slíkt til verknaðarlýsingar tilgreinds hegningarlagaákvæðis. Engan veginn er ljóst að mati umbj.m. hvaðan þessi áhersla fjölmiðlanefndar fyrir afmörkun 27. gr. laga um fjölmiðla er dregin og réttlætt.

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því sem varð að 27. gr. laga um fjölmiðla er hvergi vikið að forsendum áþekkum og að ofan greinir, en réttilega bent á 233. gr. a. alm. hgl. án nokkurra skírskotana eða tilvísana af téðum toga fjölmiðlanefndar. Í umgetinni frumvarpsgreinargerð er og einnig lögð áhersla og beinlínis vísað í skýringaraugnaði til fleiri ærumeiðinga- og aðdróttunarákvæða almennra hegningarlaga nr. 19/1940, einkum 233. gr. – 236. gr. þeirra, svo og jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Í ljósi þessa verður ekki séð að sjónarmið fjölmiðlanefndar viðvirkjandi afmörkun 27. gr. fjölmiðlalaga teljist haldbær, hvorki almennt né með hliðsjón af þeim tilgreindu ummælum sem borin voru upp til umkvörtunar þar.

⁶ Sbr. Róbert R. Spanó: Túlkun lagaákvæða, einkum bls. 47-50.

⁷ Sbr. Skúli Magnússon: *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar*. Reykjavík 2003, svo sem bls. 107.

Hugtök eða orðasambönd á borð við „endurtekin hatursfull ummæli“ birtast með öðrum orðum hvorki í lagatextanum sjálfum né lögskýringargögnum þeim sem búa að baki 27. gr. laga um fjölmiðla. Á það er einnig að líta að alvarleika brots gegn 233. gr. a. má iðulega álíta meiri en framferði sem talið er varða við 27. gr. laga um fjölmiðla sökum þess stigs- og eðlismunar sem er á brotum gegn almennum hegningarlögum og öðrum lögum; ef það sem er léttvægara og lítilfjörlega fellur undir til að mynda 27. gr. laga um fjölmiðla hlýtur það sem er alvarlegra og þungvægara yfirleitt einnig að gera það.

Þá er það svo að samkvæmt almennri málvenju merkir orðið „markvisst“ ekki og vísar því síður til einhvers skilyrðis um tiltekna endurtekningu, heldur bendir fyrst og fremst til einhvers sem stefnir að ákveðnu marki.⁸ Í 27. gr. er laga um fjölmiðla er heldur hvergi tekið fram að um „endurtekin ummæli“ þurfi að vera ræða svo talist geti til markviss hatursáróðurs í merkingu þess ákvæðis; þess sér heldur ekki stað í athugasemdum frumvarpsgreinargerðar viðvirkjandi ákvæðinu. Það hlýtur með öðrum orðum yfirleitt að verða að fara fram rannsókn hverju sinni og svo á grundvelli hennar forsvaranlegt tilviksbundið mat viðvirkjandi sérhverjum ummælum og aðstæðum þar að lútandi, svo unnt sé að slá því föstu hvort ætla má áskilnað um markviss hatursummæli í merkingu 27. gr. laga um fjölmiðla, uppfylltan. Slík rannsókn og svo tilviksbundið og þannig sérgreint mat á grundvelli hennar virðist lítið sem ekkert gæta í fyrrnefndri ákvörðun fjölmiðlanefndar, sbr. það sem að framan er rakið.

Varðandi alvarleika ummæla sem skilyrðis efnislegrar meðferðar fjölmiðlanefndar, sbr. a. lið 2. mgr. 4. gr. fyrrnefndra starfsreglna nefndarinnar, þá hlýtur slíkt mat einnig ætíð að vera tilviksbundið og háð aðstæðum og framsetningu og eðli eða efni ummæla svo og viðkvæmni verndarhagsmunanna hverju sinni; í heildarsamhengi er það svo metið í tengslum við gildandi ákvæði laga um fjölmiðla og eftir atvikum annarra laga eins og vikið var að hér að framan með, vísan til viðtekinna lagalegra aðferða og vinnubragða. Að mati umbj.m. þykir því rökrétt og eðlilegt að túlka 27. gr. laga um fjölmiðla í vissu samræmi við verknaðarlýsingu og viðurlagaákvæði refsheimildar 233. gr. a. alm. hgl.

Í því sambandi verður einnig að horfa til þess yfirburðavalds og stjórnunarlegu aðstöðu sem fjölmiðlar hafa að lögum og í reynd viðvirkjandi skoðanamyndun og afstöðumótun borgarans varðandi menn og málefni, sbr. á ný aftur þá hagsmuni og verðmæti sem markmiðsákvæði 1. gr. sem og 26. gr. og 27. gr. laga um fjölmiðla er ætlað að vernda. Við umrætt alvarleikamat hlýtur fjölmiðlanefnd að verða horfa heildstætt á þá orðræðu og ummæli sem viðhöfð hafa verið. Þetta mat hlýtur yfirleitt að vera tilviksbundið og háð atburðum eða aðstæðum og tilgreindum staðhæfingum eða gildisdómum eða öðrum skilaboðum sérhverju sinni. Þá getur vitanlega haft þýðingu, allt eftir atvikum og aðstæðum, hvort um meðal annars endurtekningar í einhverju tilliti kann að vera ræða.

Að gættu því sem að framan greinir er það afstaða umbj.m. að fyrrgreindar forsendur og mat varðandi ákvörðun fjölmiðlanefndar um að taka kvörtun umbj.m. ekki til efnislegrar meðferðar, með vísan til til skorts á alvarleika og meðalhöfsreglu stjórnsýslulaga, fái engan veginn staðist að lögum.

V. Niðurlag

Eins og rakið hefur verið hér að framan er það eindregin afstaða og þar með kjarni kvörtunar umbj.m. að fyrrgreind ákvörðun fjölmiðlanefndar standist ekki gildandi lög og reglur þar að lútandi. Allra síst þykir umrædd ákvörðun fjölmiðlanefndar haldbær eða verða rökstudd með vísan til inntaks meðalhöfsreglu

⁸ Íslensk orðabók. *Mál og menning*. Reykjavík 1993, bls. 628.

stjórnsýslulaga og skorti á alvarleika tilgreindra ummæla vegna tjáningarfrelsins og almannahagsmuna á borð við heilsufarsmálefni eins og þau sem hér hafa verið rakin (Covid 19), og alkunna er að sætt hafa mjög mismunandi afstöðu bæði í vísindalegu og svo almennara tilliti, hvort sem er hér á landi eða annars staðar.

Í ljósi verndartilgangs umgetinnar meðalhófsreglu svo og með tilliti til tjáningarfrelsins og þeirra mikilsverðu almannahagsmuna sem álíta verður því samofna með fyrst og fremst vandaðri og hlutlægi og jafnræðiskenndri umfjöllun fjölmiðla varðandi forsendur eða sjónarmið óbólusettra, má að mati umbj.m. teljast augljóst og einboðið að fyrrgreind ákvörðun fjölmiðlanefndar fer beinlínis gegn meðal annars framangreindum grundvallarreglum og réttargildum.

Sökum þess að kvörtun umbj.m. var ekki tekin til efnislegrar meðferðar af hálfu fjölmiðlanefndar svo sem rétt og skylt hefði verið, má til viðbótar fyrrgreindu benda á að í raun má jafna niðurstöðu nefndarinnar í málinu til þess að erindi henna hafi efnislega verið stungið undir stól eða það í það minnsta skrumskælt og afbakað. Þess háttar afgreiðslur mála hljóta að teljast í miklu ósamræmi við m.a. grundvallarreglur um jafnræði manna fyrir lögum þar sem ótvírátt má ætla þær mjög til þess fallnar að beina þá aðeins sumum úrlausnarefnum í réttan farveg en öðrum í rangan eða jafnvel engan. Er hér einkum að geta 65. gr. stjórnarskrárinnar og 14. gr. laga um lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994. Einnig er til að líta hér 13. gr. síðastgreindra mannréttindalaga um skyldu ríkisins til þess að tryggja manni raunhæfa leið til þess að leita réttar síns fyrir opinberu stjórnvaldi telji hann á sér brotið. Vandséð má það vægast sagt virðast að forsendur og niðurstaða umræddrar ákvörðunar Fjölmiðlanefndar geti talist í samræmi við síðastnefnd mannréttindaákvæði, að frátöldum öðrum umræddum annmörkum nefndarinnar samkvæmt framangreindu að mati umbj.m.

Í ljósi alls framangreinds er hér áréttuð sú beiðni að háttvirtur umboðsmaður Alþingis taki tilgreinda kvörtun umbj.m. varðandi ákvörðun Fjölmiðlanefndar til efnislegrar meðferðar og úrlausnar.

Virðingarfyllt,



Arnar Þór Jónsson lögmaður.

Meðf.: Ákvörðun Fjölmiðlanefndar frá 1. febrúar 2022.

Kvörtun umbj. míns til Fjölmiðlanefndar frá 15. desember 2021 ásamt fylgiskjöllum.

Fjölmiðlun. COVID-19. Stjórnsýslunefnd.

(Mál nr. 11597/2022)

Kvartað var yfir ákvörðun fjölmiðlanefndar um að ekki væru forsendur til að taka erindi til efnislegrar meðferðar en erindið laut að því að umfjöllun tilgreindra fjölmiðla um bólusetningar gegn Covid-19 hefði verið í ósamræmi við ákvæði laga um fjölmiðla.

Af niðurstöðu nefndarinnar varð ekki annað ráðið en hún hefði tekið erindið til skoðunar og í kjölfarið lagt mat á það á grundvelli þeirra lagaákvæða sem hún taldi eiga við í málinu og heyrðu undir eftirlit hennar. Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að fullræða að nefndin hefði ekki kynnt sér kvörtunina nægilega, byggt hefði verið á ófullnægjandi upplýsingum eða að nefndin hefði dregið óforsvaranlegar ályktanir við meðferð málsins. Með tilliti til lögbundinna verkefna hennar taldi hann sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við afstöðu nefndarinnar.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi 8. apríl 2022.

I

Vísað er til kvörtunar yðar 11. mars sl. fyrir hönd A yfir ákvörðun fjölmiðlanefndar 1. febrúar sl. í máli nr. 2021-2529. Niðurstaða fjölmiðlanefndar var að ekki væru forsendur til að taka erindi yðar 15. desember sl. fyrir hönd A til nefndarinnar til efnislegrar meðferðar, en erindið laut að því að umfjöllun tilgreindra fjölmiðla um bólusetningar gegn Covid-19 hefði verið í ósamræmi við 26. og 27. gr. laga nr. 38/2011, um fjölmiðla. Að beiðni umboðsmanns Alþingis bærust gögn málsins frá nefndinni 22. mars sl.

II

Kvörtun yðar byggist m.a. á því að málsmeðferð fjölmiðlanefndar hafi ekki verið í samræmi við lög. Um það er einkum vísað til þess að téð ákvörðun hafi verið tekin á fundi fjögurra nefndarmanna en ekki fimm, að ekki hafi verið tekin fullnægjandi afstaða til hæfis þeirra á fundi nefndarinnar og óljóst sé hvort ákvörðunin hafi verið tekin af nefndinni þar sem hún hafi aðeins verið undirrituð af formanni hennar.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 38/2011 er fjölmiðlanefnd sjálfstæð stjórnsýslunefnd og í 1. mgr. 8. gr. sömu laga er kveðið á um að ráðherra skipi fimm manns í nefndina til fjögurra ára í senn og jafnmarga varamenn. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. starfsreglna nefndarinnar nr. 1363/2011 er hún bær til þess að taka ákvarðanir ef þrír nefndarmenn sitja fund eða varamenn í forföllum þeirra, sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði 1. mgr. 34. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í ársskýrslu nefndarinnar fyrir árið 2021 kom fram að einn nefndarmanna hefði látið af störfum 30. september sl. en eftir því sem fram kemur á vefsíðu nefndarinnar eru nefndarmenn nú fjórir auk þriggja varamanna. Þótt ekki liggi fyrir hvers vegna annar nefndarmaður hafði ekki verið skipaður eða hvort varamaður hafi verið boðaður á fund nefndarinnar þegar umrædd ákvörðun var tekin tel ég ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar á þessum þætti málsins í ljósi þess að nefndin var ályktunarhæf umrætt sinn. Þá tel mig ekki hafa forsendur til þess að gera athugasemdir við þá framkvæmd að formaður nefndarinnar undirriti ákvarðanir fyrir hönd nefndarinnar. Er þá haft í huga að í téðu máli fór ekki milli hluta hvaða nefndarmenn stóðu að afgreiðslu málsins.

III

Í kvörtun yðar eru einnig gerðar efnislegar athugasemdir við fyrrgreinda ákvörðun fjölmiðlanefndar. Með lögum nr. 38/2011 er nefndinni falið það hlutverk að annast eftirlit samkvæmt lögnum og daglega stjórnsýslu á því sviði sem þau ná til, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna. Nefndin er sem fyrr greinir sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir menningar- og viðskiptaráðherra og telst hluti af þeirri stjórnsýslu sem umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Við athugun umboðsmanns á kvörtun vegna slíkra nefnda kemur það í hlut hans að hafa eftirlit með því að viðkomandi nefnd hafi leyst úr því máli sem kvörtun beinist að í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti.

Í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2011 kemur m.a. fram að fjölmiðlanefnd taki ákvörðun um það hvort erindi sem berst henni gefi nægar ástæður til meðferðar en í 4. gr. starfsreglna fjölmiðlanefndar er víkið nánar að því mati. Þar kemur fram að ef erindi frá aðila uppfyllir kröfur samkvæmt 3. gr. taki fjölmiðlanefnd ákvörðun um hvort erindið gefi nægar ástæður til að hefja málsmeðferð. Við mat á því skal fjölmiðlanefnd hafa hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum sem þykja skipta máli í hverju tilviki fyrir sig. Eftirfarandi atriði geta m.a. skipt máli við mat fjölmiðlanefndar á því hvort hefja beri rannsókn: a. að meint brot virðist vera alvarlegt, b. að fjölmiðlaveita sem kvartað er yfir hafi ekki látið af þeirri hegðun sinni sem var tilefni kvörtunar, c. að meðferð málsins fari saman við þá forgangsroðun sem nefndin hefur ákveðið, sbr. 3. mgr. 8. gr. í 5. gr. starfsreglnanna kemur fram að telji fjölmiðlanefnd að erindi gefi ekki nægar ástæður til meðferðar skuli hlutaðeigandi tilkynnt um þá niðurstöðu.

Þótt nefndin hafi heimild til þess að ákveða hvort erindi gefi nægar ástæður til að hefja málsmeðferð þýðir það ekki að mat nefndarinnar sé óheft, heldur verður hún eftir sem áður að byggja ákvarðanir sínar á málefnalegum sjónarmiðum og gæta jafnræðis í úrlausnum sínum. Er þó almennt talið að við aðstæður sem þessar verði að ætla stjórnvaldi nokkurt svigrúm og fellur það ekki undir starfssvið umboðsmanns að endurskoða mat stjórnvaldsins að þessu leyti nema sýnt þyki af gögnum máls og öðrum upplýsingum að við matið hafi verið byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum, fullnægjandi upplýsingar hafi ekki verið fyrir hendi eða að mat stjórnvaldsins og ályktanir þess hafi verið óforsvaranlegar.

Af niðurstöðu fjölmiðlanefndar verður ekki annað ráðið en að nefndin hafi tekið erindi yðar, fyrir hönd A, til skoðunar og í kjölfarið lagt mat á það á grundvelli þeirra lagaákvæða sem nefndin taldi eiga við í málinu og heyra undir eftirlit hennar. Eftir að hafa kynnt mér gögn málsins, og í ljósi þess svigrúms sem fjölmiðlanefnd hefur á grundvelli 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2011 til að taka ákvörðun um hvort erindi sem berst henni gefi nægar ástæður til meðferðar, tel ég mig ekki hafa forsendur til að fullræða að nefndin hafi ekki kynnt sér kvörtunina nægjanlega, byggt hafi verið á ófullnægjandi upplýsingum eða að nefndin hafi dregið óforsvaranlegar ályktanir við meðferð málsins. Með tilliti til lögbundinna verkefna fjölmiðlanefndar tel ég mig því ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við afstöðu nefndarinnar til erindisins.

IV

Með vísan til þess sem er rakið að framan lýk ég athugun minni á kvörtun yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Alþingi

Forsætisnefnd Alþingis

Austurvelli

Reykjavík, 31. október 2022.

ERINDI VIÐVÍKJANDI STJÓRNARFARI Á ÍSLANDI

Efni: Viðvíkjandi starfsháttum umboðsmanns Alþingis vegna kvörtunar undan stjórnsýslu fjölmiðlanefndar í sambandi við málefni tengd Covid – 19.

I. Um aðdraganda og tilurð umkvörtunar

Alþingismenn og ríkisstjórn Íslands hafa á síðustu misserum beint sjónum almennings að hatursorðræðu. Má í því samhengi m.a. vísa til þess að forsætisráðherra skipaði starfshóp gegn hatursorðræðu 16. júní 2022 sem ætlað er að bregðast við vísbendingum um vaxandi hatursorðræðu í íslensku samfélagi. Auk þess má nefna þingsályktanir og lagasetningu, nú síðast lög nr. 29/2022 um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 (barnaníðsefni, hatursorðræða, mismunun o.fl.).

Viðvíkjandi því erindi sem hér fer á eftir er vísað til meðfylgjandi bréfs umboðsmanns Alþingis 8. apríl sl. sem sent var umbj.m., Sigríði Láru Hermannsdóttur, í tilefni af kvörtun hennar til embættisins vegna ákvörðunar fjölmiðlanefndar frá 1. febrúar sl. en niðurstaða fjölmiðlanefndar var sú að ekki væru forsendur til þess að taka erindi umbj.m. til efnislegrar meðferðar. Erindi umbj.m. laut að því að umfjöllun tilgreindra fjölmiðla um bólusetningar gegn Covid 19, nánar greint varðandi óbólusetta, hefði verið í ósamræmi við 26. gr. og 27. gr. laga um fjölmiðla. Um var að ræða birtar fyrirsagnir ásamt efnislegum meiningum í tilteknum fjölmiðlum og yfirlýsingar hinna ýmsu einstaklinga og jafnvel stofnana sem beindust að þeim sem af einhverjum ástæðum kusu að afþakka bólusetningu gegn Covid 19.

Til nánari glöggvunar þykir rétt að rekja hér og tilgreina þau ummæli sem umbj.m. kvartaði undan og fór þess á leið að fjölmiðlanefnd tæki til efnislegrar meðferðar og í ljósi lögboðinna starfsskyldna viðkomandi fjölmiðla samkvæmt fjölmiðlalögum, sbr. hér strax á eftir.

Mbl 3. júlí 2021:

Grein með fyrirsögninni „Óbólusettir verksmiðjur fyrir ný afbrigði“. Grein þar sem m.a. var vísað til orða bandaríks vísindamanns um stökkbreytingar og fleira viðvíkjandi Covid 19. Engin

viðleitni birtist í viðtalinu til þess að kanna andstæð eða ólík sjónarmið viðvirkjandi staðhæfingu þessari og tilheyrandi einhliða umfjöllun.

DV.is 10. nóvember 2021:

„*Sárþjádur drengur kemst ekki í aðgerð vegna óbólusettra*“. Með umfjöllun í greininni var augljóslega látið að því liggja að óbólusettum einstaklingum skyldi kennt um ætlað ástand drengs þess sem til var vísað.

Fréttablaðið 13. nóvember 2021:

Pistill ritstjóra Fréttablaðsins þar sem yfirlýsingar eins og til að mynda þessi birtust: „*Um 95% þeirra sem liggja inni á sjúkrahúsum landsins, þjakaðir af einkennum kórónaveirunnar eru klafi á kerfinu. Þeir halda því í herkví.*“ Enn og aftur vottaði hvorki fyrir hlutlægni né sannleiks- og upplýsingaáherslum með tilliti til gagnstæðra sjónarmiða eða mótlægra staðreynda. Grein þessi birtist einnig í prentútgáfu Fréttablaðsins sama dag.

RUV 21.11.2021:

„Kári segir bólusetningu réttlæt看lega skyldu ásamt því að saka óbólusetta um drullusokkshátt.“

RÚV 20.11.2021.

„Þrír hópar óbólusettra“.

RÚV 15.11.2021:

„Óbólusettir þungur baggi á heilbrigðiskerfinu“.

Að mati umbj.m. gátu og geta framangreindar fyrirsagnir og þannig staðhæfingar eða yfirlýsingar tilvitnaðra fjölmiðla ekki talist neitt annað en bersýnilegar hlutdrægar og raunar rangar eða í það minnsta mjög svo leiðandi og villandi og þá um leið andstæðar skýrum frumskyldum fjölmiðla að lögum, sbr. einkum 26. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 (hér eftir oft sks. FML) um lýðræðislegar grundvallarreglur sem fjölmiðlum ber ávallt að hafa í heiðri. Ljóst má og vera að framangreindar birtingar voru til þess fallnar að mismuna þeim sem efni þeirra beindist að, það er óbólusettum á Íslandi, svo og til þess lagaðar kynda undir andúð og óbeit á þeim sem minnihlutahópi og einstaklingum.

Í þeirri lagagrein fjölmiðlaloganna sem til er vitnað hér að ofan er nánar greint svo fyrir mælt að fjölmiðlaveita skuli í starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi. Hún skuli virða mannréttindi og jafnrétti, og einnig friðhelgi einkalífs nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars. Fjölmiðlaveita skal gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í fréttum og fréttatengdu efni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, jafnt karla sem kvenna. Þá eru í 3. gr. laga um ríkisútvarpið nr. 23/2013 (hér eftir oft sks. LUR) sambærilegar skyldur og grundvallarreglur lögfestar sérstaklega ásamt ítarlegri ákvæðum viðvirkjandi vönduðum og hlutlægum vinnubrögðum til að tryggja sem best upplýsta umræðu sem er mikilvægur þáttur virkrar

tjáningarfrelsisverndar, þá ekki síst því undirstöðuatriði að andstæð sjónarmið séu dregin fram í sérhverju máli eftir því sem framast er unnt sbr. á ný einkum 2. mgr. 3. gr. LUR og 26. gr. FML.

Eins og áður greinir má ljóst vera að mati umbj.m. að framangreindar staðhæfingar eða gildisdómar sem þannig voru í boði tilgreindra fjölmiðla gátu og geta engan veginn talist í samræmi við grunnreglur um hlutlægni og nákvæmni svo og sannleiksgildi fréttar, sem og kröfur laga um að mismunandi sjónarmið komi fram sbr. framanvitnaðar lagagreinar fjölmiðlalöggjafarinnar í því sambandi. Hljóta vinnubrögð þau sem tilgreindar birtingar endurspegla að teljast til bæði afar einhliða og endaslepps fréttáflutnings.

Í framangreindu samhengi er að mati umbj.m. einnig á að það líta að með tilvitnuðum ummælum má telja markvisst eða í það minnsta mjög afdráttarlaust hafa verið stuðlað að mismunun gegn þeim sem kusu að afþakka bólusetningu ísetningarefna þeirra sem að sögn heilbrigðisyfirvalda var ætlað vernda gegn svonefndri Covid – 19 veiru. Í því tilliti þykir rétt að áréttar hér að sífellt fleiri upplýsingar og heimildir benda til þess að bæði veiran sem slík og sú lyfjaframleiðsla og þar af leiðandi sala og dreifing sem í var ráðist í tengslum við hana kunni að eiga sér manngerðar rætur og þannig tengjast skipulagðri, alþjóðlegri brotastarfsemi. Reynist það rétt væri um að ræða stórfellda eiturefnaárás og þá um leið meiri háttar fjárfsvik, sem kynnu að varða við ákvæði x. kafla laga nr. 19/1940. Þegar þetta er ritað er ekki unnt að útiloka að ísetningarefni þau sem ríkisstjórnir keyptu af lyfjarisum fyrir mörg hundruð milljarða króna kunni að vera hættuleg teljist heilsu og jafnvel lífi fólks - og hafi raunar í mörgum tilvikum valdið óbætanlegum heilsufarsskaða og jafnvel dauða.

Þess er þá næst að geta sú efnislega umfjöllun sem birtist undir framangreindum fyrirsögnum var af sömu rót og meiði og fyrrgreindar fyrirsagnir og markaði nánast ekkert annað en grundvöll einsýni og þannig yfirborðskennds upplýsingagildis. Með ákveðnu myndlíkingarmáli má segja að aðeins toppur ísjakans hafi verið gerður greinilegur á meðan stærsti hluti hans hafi marað í kafi, dulinn almenningi.

II. Kvörtun til fjölmiðlanefndar og þar að lútandi málsafgreiðsla stjórnvaldsins

Með bréfi dags. 11. mars sl. kvartaði umbj.m. til fjölmiðlanefndar vegna framangreindra ummælalagregninga og tilheyrandi vinnubrögða tilgreindra fjölmiðla og verður nú vikið nánar að þar að lútandi lagagrundvelli svo og afdrifum þeirrar kvörtunar hjá nefndinni.

Það telst sem fyrr greinir til frumskyldu sérhvers fjölmiðils og fjölmiðlaveitu að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi, virða mannréttindi og jafnrétti sem og friðhelgi einkalífs og gæta hlutlægni og nákvæmni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, sbr. 26. gr. fjölmiðlalaga. Þá er fjölmiðlum sömuleiðis óheimilt að kynda með markvissum hætti undir hatri á grundvelli til að mynda félagslegrar, menningarlegrar eða annarrar stöðu manna í samfélaginu, sbr. 27. gr. umgetinna laga. Í samhengi við þetta mikilvæga ábyrgðarhlutverk og brýnu samfélagslegu og lögbundnu skyldur fjölmiðla hlýtur það í fyrsta lagi að teljast bein starfsskylda fjölmiðlanefndar að vinna að því að markmiðum fjölmiðlalaga verði náð; er meginmarkmiðið samkvæmt 1. gr. FML það að stuðla að tjáningarfrelsi og

upplýsingarrétti almennings. Í 10. gr. laganna eru markmið þessi áréttuð, þá ekki síst varðstaða og verndarskylda nefndarinnar vegna tjáningarfrelsis og þá sérstaklega vinnubrögðum fjölmiðla því viðvíkjandi.

Eins og glögglega má greina samkvæmt tilvitnuðum lagaákvæðum og framanröktum sjónarmiðum að öðru leyti má að mati umbj.m. augljóst vera að þungamiðjan í sambandi við eftirlitshlutverk og afskiptaheimildir fjölmiðlanefndar hverfist um tjáningafrelsið og meðferð þess af hálfu fjölmiðla og þá vitanlega vinnubrögð þeirra viðvíkjandi því. Hér er til að líta 73. gr. stjórnarskrárinnar sem sérstaklega er ætlað að tryggja þau grundvallarmannréttindi og meginforsendur sem tjáningarfrelsið hefur löngum talist vera. Varla þarf það að koma á óvart því að þau grundvallarmannréttindi sem í tjáningarfrelsinu teljast fólgin hafa frá fornu fari verið álitin á meðal hornsteina sérhvers lýðræðissamfélags og réttarríkis og þá um leið almennrar velferðar og öryggis einstaklinga og almennings og ekki síst gagnvart misbeitingu valds, hvort sem er opinberum meiði eða einkaréttarlegum og þá í ljósi til að mynda fjárstyrks eða valdatengsla af mismunandi toga.

Vegna þessu hversu mikilsvert tjáningarfrelsið er varðandi annars vegar eftirlitshlutverk og viðbragðsskyldur fjölmiðlanefndar ef ætla má út af brugðið af hálfu fjölmiðla í því samhengi og hins vegar vinnubrögð sérhvers fjölmiðils og fjölmiðlaveitu, verður vart undan því vikist að greina hér og skýra umgetið lagahugtak eilítið nánar þar sem fljótferni og jafnvel þekkingarleysis virðist hafa gætt hjá tilgreindum stofnunum við meðhöndlun þess og afmörkun í sambandi við meðferð þessa máls. Upplýsingamóttaka af mótlægum og fjölbreytilegum meiði - síðan hugmynda- eða afstöðumótun - svo og eiginleg skoðanatjáning og viðhorfsmiðlun í framhaldi þar af marka ákveðin meginviðmið í því samhengi. Er hér til að líta 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, þar sem svo er fyrir mælt að sérhver maður á rétt til tjáningarfrelsis. Þar segir og m.a. að sá réttur skuli einnig ná yfir frelsi til að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis, sbr. nánar um inntaksgreiningu hugtaksins hér strax á eftir.

- Fyrir það fyrsta er um að ræða rétt manns og frelsi til þess að *móttaka skoðanir* eða aðrar hugmyndir manna.
- Í annan stað lýtur hugtakið að rétti sérhvers manns og þá frelsi til þess að *mynda sér sjálfur skoðanir* og hugmyndir, þar á meðal í ljósi þeirra upplýsinga er hann móttækur einhvers staðar úr umhverfinu.
- Í þriðja lagi er síðan um að tefla frelsi og rétt manns til að *miðla hugmyndum og skoðunum* eða þeirri afstöðu sem hann annars vill láta í ljós á þeim vettvangi sem hann sjálfur kys, hvort heldur sem er í mæltu máli eða rituðu.

Allir framangreindir þrír meginþættir hljóta að sjálfsögðu að teljast stór hluti eftirlitsandlags fjölmiðlanefndar í tengslum við starfshætti fjölmiðla eða fjölmiðlaveitna. Við slíkt eftirlit fjölmiðlanefndar ber ekki einvörðungu að hafa í huga réttarlegar skyldur fjölmiðla og þannig lagaleg starfsskilyrði einnig hið mikla ofurafll sem iðulega má álíta fólgið í hinu raunverulega valdi og stjórnunarlegu aðstöðu og möguleikum gagnvart mönnum og málefnum vítt og breitt.

Hér er ekki síst átt við það að með þeim tæknilegu viddum, miðlunarmöguleikum og hughrifamætti og þar af leiðandi hinum „tilfinningalega slagkrafti“ sem fjölmiðlar hafa eða skapa hræra þeir jafnan auðveldlega í sálum og sinni fjöldans og geta haft verulega þýðingu fyrir meðvitund og þannig raunverulega upplýsingu einstaklinga og almennings og skoðanamyndun þeirra um nánast hvaðeina í tilverunni. Flestir fjölmiðlar eða fjölmiðlaveitur stefna og einatt að því að hámarka upplýsingaflæði og fréttagildi framleiðsluefnis þeirra. Þar sem rekstur þeirra er iðulega fjármagnsdrifinn og þannig framlagsháður á slíkum styrktargrundvelli má ekki síður í því ljósi ætla það sérstaklega brýnt að virtir séu allir fyrrgreindir þættir tjáningarfrelsishugtaksins þegar um er að ræða eftirlit fjölmiðlanefndar vegna vinnubragða og starfsemi fjölmiðla og þá að gættri m.a. þeirri hlutlægni- og sannleiksskyldu sem glögglega birtist í m.a. fyrrgreindri 26. gr. fjölmiðlalaga. Er þar ekki síst til að líta áherslunnar um að gæta þess að mismunandi eða mótlæg sjónarmið og upplýsingar komi fram, enda það mikilvægur verndarþáttur fyrir tjáningarfrelsið í reynd. Því mikilvægari eða viðkvæmari hagsmunir eða annars veigarmeiri málefni sem umfjöllun fjölmiðils lýtur að þeim mun þyngra hljóta framangreind sjónarmið og lagaskyldur að vega. Í því samhengi vísast til mikilvægis þeirra almannahagsmuna og einstaklingsöryggis sem efnisísetningar eða svonefndar lyfjagjafir heilbrigðisfyrivalda og aðrar sóttvarnarráðstafanir og þvingunaraðgerðir á þeirra vegum og valdsviði beindust að eða bitnuðu á.

Að mati umbj.m. má í ljósi þess sem að framan greinir ætla það einboðið og augljóst að tilgreind umfjöllun og birtingar umgetinna fjölmiðla hafa gengið í berhögg við framangreindar verndarskyldur þeirra sem lúta að tjáningarfrelsinu og þá um leið hlutlægni- og sannleiksskyldu þeirra, sbr. þá hugtaksskilgreiningu sem rakin var rækilega hér að framan, sbr. einkum 26. gr. laga um fjölmiðla og 3. gr. laga um ríkisútvarpið nr. 31/2013.

Þrátt fyrir framangreint lét fjölmiðlanefnd undir höfuð leggjast að taka erindi umbj.m. til efnislegrar meðferðar með röksemdum eða tilvitnunum sem bersýnilega geta ekki staðist framangreind lagaákvæði og sjónarmið. Í því samhengi er þess til dæmis að geta að nánast hvergi var vikið að inntaki og afmörkun tjáningarfrelsishugtaksins og heldur ekki svo nokkru næmi að þeim hlutlægni og sannleiksskyldum sem á fjölmiðlum hvíla í þágu upplýstrar umræðu.

Að gættu mikilvægi og grundvallargildi tjáningarfrelsis og þá um leið hlutlægni- og sannleiksskyldum sem og jafnræðisreglum að lögum í því samhengi, fær að álitum umbj.m. það mat fjölmiðlanefndar bersýnilega ekki staðist að ekki hafi talist forsendur til þess að taka erindi hans til efnislegrar meðferðar. Með öðrum orðum getur tilgreint ekki talist annað en öldungis óforsvaranlegt og bersýnilega ósanngjarnt að virtum m.a. þeim grundvallarhagsmunum og lýðræðisundirstöðu sem tjáningarfrelsið telst bæði að lögum og í reynd. Vísan fjölmiðlanefndar til skorts á alvarleika málsins að gættri 4. gr. starfsreglna nefndarinnar ber með öðrum orðum með sér augljóslega óforsvaranlegt og þar með óeðlilegt og óhaldbært mat á málsatvikum og tilgreindum réttarreglum og lagaákvæðum.

III. Um afstöðu og niðurstöðu umboðsmanns Alþingis.

Sökum þeirrar málsafgreiðslu fjölmiðlanefndar sem að framan greinir kvartaði umbj.m. til umboðsmanns Alþingis með bréfi 11. mars sl. enda að lögum ekki gert ráð fyrir málsskotsleið til æðra stjórnvalds vegna ákvarðana og úrlausna nefndarinnar.

Svo sem kunnugt má vera var embætti umboðsmanns Alþingis komið á fót sem einni af stofnunum Alþingis í því meginmarkmiði að hafa eftirlit með því að réttaröryggi borgarans í skiptum hans við stjórnvald væri virt og að gæta þess jafnframt að hin opinbera stjórnsýsla fari fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti og siðareglur stjórnarráðsins og annarra stjórnvalda.

Embætti umboðsmanns Alþingis er þannig að lögum starfrækt í umboði almennings og sækir vald sitt og umboð þangað með sambærilegum hætti og stjórnvöld, þótt með réttu megi segja að umboðsmaður standi umbjóðendum sínum - það er almenningi - mun nær í hinum lýðræðislegu og stjórnarfarslegu tengslum en stjórnvöld þar sem hann tilheyrir stofnanakerfi löggjafarvaldsins og þannig kjörinna fulltrúa landsmanna. Þá er til þess að líta að kostnaður vegna reksturs embættis umboðsmanns greiðist af almannafé, það er úr ríkissjóði.

Þess er og að geta að þótt umboðsmaður teljist í störfum sínum óháður fyrirmælum öðrum og þar með töldu Alþingi sbr. 3. mgr. 2. gr. laga er engu að síður ljóst að það er á vettvangi löggjafans sem hann hlýtur tímabundna kosningu sína sbr. 1. gr. laganna og kjör hans eru ákveðin af forsætisnefnd Alþingis. Þá setur Alþingi nánari reglur um störf og starfshætti umboðsmanns sem birtar skulu í A-deild Stjórnartíðinda og einnig skal umboðsmaður gefa árlega skýrslu um starfsemi sem jafnframt ber að birta opinberlega, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna.

Af framangreindum lagaákvæðum þykir ljóst að umboðsmaður Alþingis er undirorpinn eftirliti löggjafasamkomunnar og þar til berra starfseininga (fyrst og fremst tilheyrandi fastanefnda), þá ekki síst að gættri þeirri tímabundnu skipan og reglulega endurkjörsáskilnaði sem af þeirri takmörkunareglu leiðir. Að virtri þessari réttaraðstöðu umboðsmanns Alþingis má ljóst vera að engan veginn getur talist fyrir það girt að umkvörtunum eða athugasemdum vegna starfshátta hans og vinnubragða sé beint til Alþingis og eftir atvikum tilheyrandi fageininga þar eins og til að mynda forsætisnefndar Alþingis.

Nánar áhrærandi niðurstöðu umboðsmanns varðandi umkvörtun umbj.m. þangað, þá er skírskotað til þess í niðurlagi ákvörðunarbréfs hans að með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga um umboðsmann Alþingis ljúki hann athugun sinni á kvörtuninni. Í tilvitnaðri lagagrein segir að telji umboðsmaður þegar í upphafi að kvörtun gefi ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar eða uppfylli ekki skilyrði laganna til frekari meðferðar skuli hann tilkynna þeim sem kvartað hefur þá niðurstöðu. Með 2. mgr. sömu lagagreinar er síðan mælt fyrir um málalýktamöguleika í þeim tilvikum þar sem umboðsmaður hefur tekið úrlausnarefni til nánari athugunar.

Að því gættu sem rakið er í fyrrgreindu bréfi umboðsmanns frá 8. apríl sl. og þar greindri vísan til málaloka samkvæmt fyrrnefndri 1. mgr. 10. gr. laga um umboðsmann Alþingis, má ljóst vera að rannsókn hans vegna málsins hefur efnislega verið afar takmörkuð, þá ekki síst að virtri þeirri örstuttu rakningu sem birtist í umræddu ákvörðunarbréfi. Má glögglega teljast fram komið að efnisleg athugun umboðsmanns á lagagrundvelli þeim sem kvartandi byggði á eða þannig vísaði til kvörtun sinni til stuðnings, það er einkum fyrrgreindri fjölmiðlalöggjöf, hefur verið af mjög skörum skammti, svo ekki sé fastar að orði kveðið. Að mati umbj.m. er þessi málsmeðferð umboðsmanns með öllu óviðunandi, sérstaklega m.t.t. alvarleika málsins og í ljósi þess réttaröryggishlutverks sem umboðsmanni er að lögum ætlað rækja.

Að virtum þeim rökum sem fram eru dregin í bréfi umboðsmanns í niðurlagi ákvörðunarbréfs hans, nánar greint bls. 3 á undan niðurstöðuorðum, verður einfaldlega ekki greint hvaða forsendur það í raun og veru voru sem réðu því mati og ákvörðunarástæðu niðurstöðu umboðsmanns að hann „teldi sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að nefndin hafi ekki kynnt sér kvörtunina nægilega, byggt hafi verið á ófullnægjandi upplýsingum eða að nefndin hafi dregið óforsvaranlegar ályktanir við meðferð málsins.“ Í þessu sambandi er til þess að líta að það er fyrst og fremst rannsókn á þeim réttarlega grundvelli og lagaskilyrðum sem stjórnvaldsákvörðun varðar sem til að byrja með verður að fara fram. Jafnframt hlýtur að bera gera nægilega grein fyrir því hvað slík rannsókn leiddi í ljós með tilliti til málsatvika og aðstæðna hverju sinni. Rétt greining og skýring réttarhugtaka má telja á meðal grundvallaratriða í því samhengi og þá upplýsing þess hvernig málsatvik falla að þar af leiðandi skilyrðum. Þá fyrst má telja fyrir hendi haldbæran grundvöll þess að viðhafa mat þess hvort og þá hvernig viðkomandi stjórnvaldsákvörðun samræmdist gildandi lögum. Engan veginn verður ráðið af ákvörðunarbréfi umboðsmanns að kvörtun og mál umbj.m. varðandi fjölmiðlanefnd hafi verið rannsakað og upplýst nægilega þannig að álíta mætti haldbæra undirstöður mats og þeirrar niðurstöðu umboðsmanns fyrir hendi, sbr. hér strax á eftir.

Að mati umbj.m. verður að telja framangreinda afstöðu og niðurstöðu umboðsmanns miklu óskýrleikamarki brennda og rökstuðning hans engan veginn í samræmi við þær gagnsæiskröfur sem hafa verið viðteknar samkvæmt starfsháttum embættisins frá fyrri tíð. Fyrst viðtekið er að gera ríkar kröfur til rökstuðnings og skýrleika í málatilbúnaði viðvirkjandi stjórnvaldsákvörðunum stjórnvalda (sbr. einkum 22. gr. stjórnsýslulaga) þá er varla síður ástæða til þess að ætla fyrir hendi skyldu umboðsmanns Alþingis til þess að hafa röksemdir sínar fyrir niðurstöðum í málum það glöggar og skýrar að kvartandi hverju sinni í það minnsta fái skilið á hvaða forsendum og sjónarmiðum er í reynd verið að byggja á. Þannig háttaði alls ekki til í tilviki umbj.m. sem aftur leiddi svo til þess að umkvörtun þessi liggur nú fyrir. Hlýtur annars fyrrgreint skýrleikasjónarmið og rökstuðningsforsenda að hafa sérstaklega mikið vægi þegar í þeim málum þegar umboðsmaður fer þá leið að taka í öllu verulegu undir með því stjórnvaldi sem kvörtun borgarans beinist að, eðli málsins og fyrrgreindu hlutverki umboðsmanns samkvæmt. Það athugist og hér að einfaldar tilvísanir til matskenndra og jafnvel óljósra lagaákvæða geta vitaskuld ekki talist viðhlítandi rökstuðningur í framanlýstri merkingu og heldur ekki almenn sjónarmið varðandi kröfur um málefnalega stjórnsýslu og jafnræði o.s.frv.

Þannig er til dæmis hvergi svo mikið sem minnst á *hugtakið tjáningarfrelsi* í tilgreindu ákvörðunarbréfi umboðsmanns, sbr. umfjöllun hér að framan um grundvallarþýðingu þess hugtaks sem og megininntaks þess vegna vinnubragða fjölmiðla og stjórnsýslu fjölmiðlanefndar. Þaðan af síður er fjallað efnislega um þá verndarhagsmuni sem málið fyrst og fremst varðaði. Þar er fyrst og fremst átt við *óeðlilegan ójöfnuð og þannig óréttmæta mismunun tiltekins minnihlutahóps* (óbólusettir á Íslandi) sem á tilgreindu tímaskeiði gat lítið sem ekkert borið hönd fyrir höfuð sitt gagnvart ofurefli fjölmiðlanna og þá um leið fjölmiðlanefndar vegna þess sem fleygt var fram eins og einhliða og villandi og áður hefur verið gerð grein fyrir hér. Vísast aftur til þeirra ummæla tilgreindra fjölmiðla hér í upphafi í því sambandi.

Halda ber því til haga að hér einnig um að ræða lýðheilsuhagsmuni almennings yfirleitt, þar á meðal barna, vegna fáheyrðra og líkast til fordæmalausra og sennilega víðtækustu mannréttindaskerðinga í lýðveldissögunni og vafalítið mun lengra aftur í aldir; mannréttindaskerðinga og þvingunaraðgerða sem þó lágu fyrir vísbendingar um að kynnu að tengjast skipulagðri, alþjóðlegri brotastarfsemi í ljósi fyrirbyggjandi heimilda og upplýsinga þar að lútandi. Gildandi *hlutlægnikröfum* og ákvæðum fjölmiðlalöggjafar varðandi *sannleiksskyldu og mótlægum sjónarmiðum* var sömuleiðis hvergi vikið að í bréfi og mati umboðsmanns. Í samanþjöppuðu máli telst þannig fyrrgreind afstaða og niðurstaða umboðsmanns vegna kvörtunar umbj.m. undan stjórnslu fjölmiðlanefndar, engan veginn haldbær að lögum sbr. m.a. 2. gr. sbr. 10. gr. LUA. Þá orkar það að mati umbj.m. mjög mótsagnarkennt af hálfu umboðsmanns sjálfs að hafa, þrátt fyrir allt framangreint og fyrrnefnda niðurstöðu í kvörtunarmáli umbj.m., vísað til þess á málþingi umboðsmanna norrænna þjóðþinga sem haldið var hér á landi í ágúst sl., að líklega hefði verið brotið gegn grundvallarmannréttindum af hálfu stjórnvalda hér í faraldrinum.

Að gættum fyrrgreindum lagaákvæðum og starfsskyldum umboðsmanns Alþingis sem þjónustustofnun Alþingis í þágu borgarans, þar með talið að virtum lögmæltum meginmarkmiðum með tilvist og starfsemi embættisins varðandi réttaröryggi einstaklinga og almennings, er kvörtun þessi vegna tilgreindra starfshátta umboðsmanns hér með lögð fyrir háttvirta forsætisnefnd til lýðræðislegrar umfjöllunar og stjórnskipulega réttmætrar meðferðar.

Að gefnu tilefni skal tekið fram að afgreiðsla Alþingis og annarra stofnana lýðveldisins í þessu máli mun hljóta dóm sögunnar. Erindi þetta er sent Alþingi til að síðari kynslóðir geti séð að þingið hafi fengið tilefni og tækifæri til að gegna eftirlitshlutverki sínu til verndar lýðræðislegum stjórnarháttum og stjórnarskrárvarinna mannréttinda.

Áskilinn er réttur til að koma á framfæri frekari gögnum og rökstuðningi, þ.m.t. rannsóknarniðurstöðum vísindamanna.

Virðingarfyllt,

f.h. Sigríðar Láru Hermannsdóttur,



Arnar Þór Jónsson lögmaður.



Griffon – málflutningur og ráðgjöf,
Arnar Þór Jónsson, hrl.
Kringlunni 4-6,
103 Reykjavík.

Reykjavík, 8. desember 2022

2211005

6.22

Efni: Kvörtun vegna starfshátta umboðsmanns Alþingis.

Vísað er til erindis til forsætisnefndar Alþingis, dags. 31. október sl., þar sem kvartað er yfir afgreiðslu umboðsmanns Alþingis á erindi umbjóðanda þíns, Sigríðar Láru Hermannsdóttur, um stjórnslu fjölmiðlanefndar. Með erindinu fylgdi svar umboðsmanns Alþingis, dags. 8. apríl 2022, við kvörtun Sigríðar Láru. Erindi þitt var til umfjöllunar á fundi forsætisnefndar 13. nóvember sl.

Samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er embætti umboðsmanns Alþingis sjálfstætt og óháð fyrirmælum frá öðrum, þar á meðal Alþingi. Forseti Alþingis, forsætisnefnd eða Alþingi í heild geta því ekki hlutast til um hvernig umboðsmaður rækir lögmælt eftirlitshlutverk sitt. Það er alfarið umboðsmanns að ákveða hvernig hann setur fram álit sín og aðrar afgreiðslur og ekki í valdi forseta eða forsætisnefndar að endurskoða niðurstöður hans í einstökum málum. Þá verður umboðsmanni ekki vikið úr embætti nema tveir þriðju hlutar alþingismanna samþykki það. Samkvæmt þessu standa ekki skilyrði til þess að forseti Alþingis eða forsætisnefnd geti haft afskipti af máli umbjóðanda þíns, Sigríðar Láru Hermannsdóttur.

Birgir Ármannsson
forseti Alþingis