

Elfa Ýr Gylfadóttir fjölmiðlafræðingur
Karl Axelsson hrl. og dósent við lagadeild Háskóla Íslands

MIKILVÆGI FAGLEGRAR BLAÐA- OG FRÉTTAMENNSKU OG HUGLEIÐINGAR UM ÞAÐ AÐHALD SEM VIÐ
VEITUM HENNI

“In the end, the discipline of verification is what separates journalism from entertainment, propaganda, fiction, or art Journalism alone is focused first on getting what happened down right”

- Bill Kovach, Tom Rosenstiel: The Elements of Journalism

1. Inngangur
2. Af hverju skiptir fagleg blaða- og fréttamennska máli?
3. Hvernig er fjölmiðlum veitt aðhald?
 - 3.1. Sögulegar ástæður mismunandi aðferða í tilviki prentmiðla og ljósvakamiðla
 - 3.2. Aðhaldið í alþjóðlegum samanburði – fyrirkomulag laga og siðareglna í einstökum ríkjum
 - 3.2.1. Svíþjóð
 - 3.2.2. Noregur
 - 3.2.3. Danmörk
 - 3.2.4. Bretland
 - 3.2.5. Bandaríkin
4. Aðhald með blaðamennsku á Íslandi
 - 4.1. Þróun og saga siðareglna og löggjafar um fagmennsku í fjölmiðlum
 - 4.2. Efnislegt inntak siðareglna og 26. gr. laga um fjölmiðla
 - 4.2.1. Um almennt inntak siðareglna B.Í.
 - 4.2.2. Um inntak ákvæðis 26. gr. laga um fjölmiðla
 - 4.3. Um samspil 26. gr. laga um fjölmiðla og siðareglna B.Í.
 - 4.3.1. Úrskurðir Siðanefndar B.Í.
 - 4.3.2. Kvartanir til útvarpsréttarnefndar og síðar fjölmiðlanefndar vegna meintra brota á ákvæði um lýðræðislegar grundvallarreglur
 - 4.4. Um þátt meiðyrðamála
5. Helstu ályktanir og samantekt.
6. Lokaorð

ÚTDRÁTTUR

Í þessari grein er þess freistað að draga fram með hvaða aðferðum stjórnvöld annars vegar og stéttir fjölmiðlamanna hins vegar hafa í tímans rás staðið vörð um þá grundvallarreglu frjálsrar fjölmiðlunar að miðla upplýsingum og fréttum með hlutlægum og sem sönnustum hætti. Spurt er hvernig það aðhald virki og hvernig við sjáum fyrir okkur að það muni þróast? Með þá spurningu að leiðarljósi er gerð grein fyrir því af hverju fagleg blaða- og fréttamennska skiptir slíku grundvallar máli og málið sett í alþjóðlegan samanburð. Í framhaldinu er „haldið til“ Íslands og hugað nánar að því hvernig blaðamenn hafa sjálfir á vettvangi siðareglna Blaðamannafélags Íslands háttað slíku eftirliti og svo þeirri viðbót sem kom til sögunnar með reglum um lýðræðislegar grundvallarreglur við gildistöku eldri útvarpslaga árið 1985. Skoðað er með hliðsjón af dæmum úr framkvæmd siðanefndar og stjórnsýslunni hvernig þessi þýðingarmiklu gildi eru tryggð í fjölmiðlun hér á landi og hvernig þessar heimildir spila saman og hvort þær spili saman. Þá er þáttur

meiðyrðamála gegn blaða- og fréttamönnum skoðaður í því samhengi. Komist er að þeirri niðurstöðu að nokkrar blikur séu á lofti í starfsumhverfi íslenskra fjölmiðla. Hvorugt úrræðanna á framangreindum grundvelli sýnast að fullu ná þeim tilgangi að aflað verði skjótra úrlausna sem mark er tekið á. Vægi þeirrar aðferðafræði sem lengst af hefur verið stuðst við bæði hér heima og erlendis og felst í því að leyst sé úr álitamálum og kvörtunum á grundvelli siðareglna blaða- og fjölmiðlamanna sjálfra virðist minnka og þróunin hin síðari ár orðið sú að mál leita fremur í farveg dýrra og tímafrekra meiðyrðamála fyrir almennum dómstólum. Sé vilji til að breyta þeirri þróun kallar slíkt á sameiginlega aðkomu og framtíðarsýn stjórnvalda og fagfélaga fjölmiðlafólks.

ABSTRACT

The aim of this article is to explain how public authorities on the one hand and journalists themselves on the other hand are safeguarding professional journalism and trying to guarantee accuracy and impartiality in media. The question asked is how it is possible to safeguard professional journalism and how we see it evolve? The authors explain why professional journalism is so immensely important and discuss the issue in an international context. The Icelandic journalist's Code of ethics set by the Association of journalists is reviewed from a historical viewpoint. Furthermore, the article on democratic principles, which was introduced in the Broadcasting Act of 1985, is explained. Then, selected cases by the Ethics Advisory Committee are examined as well as cases from the Independent Regulatory Authority. The aim of the review of different cases is to see if the approaches and methods used by the two bodies are compatible. Next, selected libel court cases are examined and compared to the Ethics Advisory Committee's cases and cases of the Independent Regulatory Authority. The conclusion is that neither the Ethics Advisory Committee nor the Independent Regulatory Authority seem to have public confidence when dealing with complaints about editorial content. This is evident by the vast number of libel cases filed against journalists every year in Iceland. Traditionally, the Ethics Advisory Committee has mainly dealt with complaints about editorial content, but in recent years the number of cases have decreased and libel court cases filed against journalists have increased. If this development is regarded as negative, then a new policy is needed. A new policy thus has to be shaped jointly by the government and the associations of journalists.

1. INNGANGUR

Fullrytt hefur verið að mannkynið hafi aldrei búið að öðru eins aðgengi að upplýsingum og með tilkomu netsins og nútíma tækni. Almennungur, fyrirtæki og stofnanir geta nú bæði leitað upplýsinga og miðlað þeim. Fréttir og upplýsingar um allt milli himins og jarðar eru því aðeins í „músarsmellsfjarlægð“. En þessu fylgja ekki bara kostir og möguleikar. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að upplýsingar eru ekki alltaf réttar eða faglega fram settar. Í þessari grein verður þess freistað að draga fram með hvaða aðferðum stjórnvöld annars vegar og stéttir fjölmiðlamanna hins vegar hafa í tímans rás brugðist við þeim vanda og þannig reynt að standa vörð um þá grundvallarreglu frjálsrar fjölmiðlunar að miðla upplýsingum og fréttum með hlutlægum og sem sönnustum hætti.

Að mörgu er að huga í þessu sambandi og eitt það þýðingarmesta er að almenningur tileinki sér aðferðir til að meta þær upplýsingar sem fram koma bæði á vettvangi fjölmiðla og á grundvelli allrar annarrar miðlunar upplýsinga. Raunveruleikinn er sá að sumar upplýsingar eru rangar þar sem aðferðir við öflun þeirra hafa ekki verið vandaðar (e. misinformation).¹ Upplýsingar geta verið

¹ Bryan A. Garner, *The Oxford Dictionary of American Usage and Style* (Oxford University Press 2000) 104.

misvísandi, litaðar af ákveðnum sjónarmiðum, eða dregnar eru rangar ályktanir af þeim gögnum sem liggja þeim til grundvallar. Í öðrum tilvikum geta upplýsingar beinlínis verið rangar af ráðnum hug (e. disinformation) þess sem þeim miðlar.² Þar geta hagsmunir viðkomandi skekkt sannleiksgildi þeirra og oft er beinlínis verið að afvegaleiða almenning.

Með þessa gnótt upplýsinga hefur sjaldan verið eins mikil þörf á faglegum fjölmiðlum sem almenningur getur treyst. Með því er átt við fjölmiðla sem hafa grundvallargildi blaðamennsku³ að leiðarljósi og sýna sjálfstæði í frétttaflutningi. Miðla sem þjóna almannahagsmunum og þar með lýðræðinu í stað þess að stunda hagsmunagæslu fyrir eigendur sína. Slíkir fjölmiðlar eru hornsteinar sérhvers lýðræðisríkis. Því hefur verið haldið fram að sú aðferð að sannreyna staðreyndir sé það sem aðgreinir blaða- og fréttamennsku frá skemmtiefni, áróðri, skáldskap og list.⁴

Tvennt skiptir lykilmáli í þessu samhengi. Annars vegar að til séu, svo sem fyrr greinir, öflugir og sjálfstæðir fjölmiðlar sem ástunda faglega blaðamennsku. Hins vegar að almenningur búi yfir svokölluðu miðlalæsi (e. media literacy), en það er ekki einskorðað við rýni fjölmiðla heldur mat á upplýsingagjöf af öllum toga.

Sé fyrst litið til fyrra atriðisins þá er mikilvægt að hafa í huga að saga fjölmiðla og lýðræðis er nátengd, enda er það m.a. hlutverk fjölmiðla að fræða, upplýsa og vera vettvangur lýðræðislegrar umræðu þar sem mismunandi sjónarmið koma fram í ólíkum málum.⁵ Lýðræði í sérhverju ríki er háð því að starfandi séu öflugir og faglegir fjölmiðlar. Þegar fjölbreyttir fjölmiðlar eru í eigu margra ólíkra aðila aukast líkurnar á því að almenningur hafi aðgang að áreiðanlegum og aðgengilegum fréttum og mismunandi sjónarmiðum um ólík mál og geti þannig tekið afstöðu til þess sem er að gerast í samfélaginu.

Segja má að hlutverk fjölmiðla í lýðræðisríkjum sé sjaldan eins mikilvægt og í aðdraganda kosninga. Þá gegna fjölmiðlar lykilhlutverki í því að kynna ólík sjónarmið og setja fram áreiðanlegar upplýsingar um framboð og stefnumál áður en lýðræðið talar. Það skiptir því verulegu máli fyrir allan almenning hvernig stjórnvöld standa að stefnumótun um fjölmiðla. Í upplýsingasamfélagi þar sem erfitt og tímafrekt getur verið að staðreyna fréttir og fréttatengt efni verður almenningur að geta reitt sig á upplýsingar og fréttir frá sjálfstæðum og óháðum fjölmiðlum sem viðhafa fagleg vinnubrögð. Slík vinnubrögð einkennast af því að sagt sé satt og rétt frá, öll sjónarmið komi fram samtímis og að staðreyndir séu sannreyndar. Vestræn ríki hafa lært af biturri reynslu síðustu aldar, litaðri af stýrjöldum, pólitískum óstöðugleika og einræði, að sjálfstæðir og óháðir fjölmiðlar sem miðla vel unnum, hlutlægum og faglegum fréttum eru lykillinn að því að viðhalda lýðræði og samheldni í sérhverju samfélagi.

Hvað síðara atriðið, miðlalæsi, varðar þá felur það í sér færni sem notendur þurfa að búa yfir til að skilja, meta og tjá sig í gegnum ólíka miðla og upplýsingaveitur. Það felur einnig í sér færni til að nálgast efni og upplýsingar í margs konar miðlum, meta það og greina með gagnrýnum huga.⁶

² „Disinformation, n“ (Merriam-Webster) <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/disinformation>> skoðað 29. maí 2015.

³ Í greininni verður hugtakið blaðamennska notað í rúmri merkingu og tekur þá til blaða- og fréttamennsku í víðtækasta skilningi, sama hvaða fjölmiðlar eiga í hlut.

⁴ Bill Kovach og Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect* (Three Rivers Press) 98.

⁵ Elfa Ýr Gylfadóttir og Karl Axelsson, „Pólitísk og lagaleg stefnumótun um íslenska fjölmiðla“ í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VII. Lagadeild* (Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2006) 119, 129.

⁶ Hluti af því að kenna miðlalæsi er að benda almenningi á hversu mikilvægt það er að spyrja áleitinna spurninga svo sem; *Hver heldur þessum upplýsingum fram? Hvernig var upplýsinganna aflað? Á viðkomandi einhverra hagsmuna að gæta? eru upplýsingarnar litaðar af ákveðnum hagsmunum? Koma öll sjónarmið fram? eru*

Það felur þannig í sér víðtækari skírskotun en til fjölmiðla einna, en skiptir eðli málsins samkvæmt miklu máli við mat á þeim upplýsingum sem þeir miðla.

Vegna þess hve þýðingarmiklir fjölbreyttir og faglegir fjölmiðlar í eigu margra ólíkra aðila eru, hafa flest lýðræðisríki markað þá stefnu að treysta stöðir fjölmiðla, styrkja fagleg vinnubrögð þeirra og tryggja ólíkt framboð á efni. Sett hefur verið löggjöf um starfsemi fjölmiðla til þess að tryggja grundvallarréttindi þeirra. Slík réttindi eru m.a. stjórnarskrárbundinn réttur til tjáningarfrelsis, vernd heimildarmanna og skýrar reglur um ábyrgð á ummælum. Þá má nefna löggjöf og eftirlit með eignarhaldi á fjölmiðlum; ríkisstyrki til dagblaða til að tryggja fjölbreytni og fjölræði⁷ bæði á landsvísu og á afmörkuðum svæðum; styrki til fjölmiðla sem miðla efni á tungumálum minnihlutahópa; lægri virðisaukaskattsprósentu á dagblöð; skattaafslátt til fjölmiðla; ríkisstyrki til almannaþjónustufjölmiðla og síðast en ekki síst viðleitni til að tryggja faglegt eftirlit með því að fjölmiðlar sinni þeim skyldum sem á þá eru lagðar sem, eins og fyrr segir, er meginefni greinarinnar.

Á hinn bóginn má það ekki gleymast að fjölmiðlar hafa tekið á sig skyldur með ýmsum hætti og þá m.a. skylduna að hafa framangreind grundvallargildi blaðamenskunnar að leiðarljósi. Þessi grundvallargildi endurspeglast síðan í síðareglum blaða- og fjölmiðlamanna og vinnureglum einstakra fjölmiðla.⁸ Í þessu skyni er sú starfsemi sem fram fer á vettvangi félaga blaða- og fréttamanna mjög mikilvæg til að viðhalda og skapa umræðu um gæði og fjölbreytni þeirrar fjölmiðlunar sem ástunduð er. Þá eru sjálfstæðar síðanefndir mikilvægar til þess að setja ramma um starfshætti fjölmiðla og til að tryggja fagleg vinnubrögð byggð á einföldum reglum sem stéttin setur sjálf og víðtæk sátt ríkir um.

Í greininni verður leitast við að varpa ljósi á stefnumótun og eftirlit með fjölmiðlum. Annars vegar af hálfu stjórnvalda en hins vegar af hálfu samtaka og síðanefnda blaðamanna. Hvernig virkar þetta „eftirlit“ og hvernig sjáum við fyrir okkur að það muni þróast? Svo einfalt er málið þó raunar ekki því að þessu aðhaldi sinna dómstólar líka en þar kemur meiðyrðalöggjöfinn fyrst og fremst til sögunnar. Svo sem nánar verður rakið hér síðar eru teikn á lofti þess efnis að mál af þessum toga sæki í æ ríkari mæli í farveg meiðyrðamála samhliða því sem stjórnsýslumál og mál fyrir síðanefnd eru hlutfallslega færri en í grannríkjunum. Efnisleg nálgun meiðyrðalöggjafarinnar er um margt ólík þeirri sem fram fer á grundvelli almennu reglunnar í lögum um fjölmiðla og á grundvelli eigin reglusetningar blaðamanna. Fellur hún að meginstefnu til utan umfjöllunarefnis greinar þessarar þó svo nauðsynlegt sé að setja réttarframkvæmd á því sviði í samhengi við þau úrræði og aðferðir sem hér eru fyrst og fremst í forgrunni.⁹

Áður en lengra er haldið er þó nauðsynlegt að gera frekari grein fyrir mikilvægi þess af hverju fagleg blaða- og fréttamennska skiptir slíku grundvallar máli. (2) Að því búnu verður fjallað um það hvernig þessum málum er háttað í alþjóðlegum samanburði. (3) Þá verður sjónum beint til Íslands og hugað nánar að því hvernig blaðamenn hafa sjálfir á vettvangi síðareglna Blaðamannafélags Íslands (B.Í.) háttað slíku eftirliti og svo þeirri viðbót sem kom til sögunnar með reglum um lýðræðislegar grundvallarreglur við gildistöku útvarpslaga nr. 68/1985 en slíka reglu er

dregnar réttar ályktanir af þeim upplýsingum sem liggja fréttinni til grundvallar? Má treysta því að sagt sé satt og rétt frá?

⁷ Sjá nánar: Karl Axelsson og Elfa Ýr Gylfadóttir, „Grýtt slóð: Reglur um eignarhald á fjölmiðlum í íslenskum rétti“ í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Afmælisrit Páll Sigurðsson sjötugur 16. ágúst 2014* (Bókaútgáfan Codex 2014) 387-396.

⁸ Miklós Haraszti, „The merits of media self-regulation. Balancing rights and responsibilities“ í Miklós Haraszti (ritstj.), *The Media Self-Regulation Guidebook* (Organization for Security and Co-operation in Europe. The Representative on Freedom of the Media, Vínarborg 2008) 9.

⁹ Sjá nánar: Sigríður Rut Júlíusdóttir, „Mörk tjáningarfrelsis og friðhelgi einkalífs í umfjöllun um opinberar persónur.“ (2005) 58 Úlfjótur 111, 111-121.

nú að finna í 26. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Leitast verður við að svara því hvernig þessi þýðingarmiklu gildi eru tryggð í fjölmiðlun hér á landi og hvernig heimildir samkvæmt siðareglunum annars vegar og fjölmiðlalögunum hins vegar spila saman og raunar hvort þær spili saman. Ennfremur verður sérstaklega hugað að þætti meiðyrðamála í því samhengi. (4) Að lokum verða helstu áherslur og niðurstöður dregnar saman. (5)¹⁰

2. AF HVERJU SKIPTIR FAGLEG BLAÐA- OG FRÉTTAMENNSKA MÁLI?

Það er hafið yfir allan vafa að fjölmiðlun er einn af hornsteinum tjáningarfrelsis og lýðræðis.¹¹ Með samruna fjölmiðla, tölvutækni og fjarskipta hefur fjölmiðlalandslagið breyst til muna og ýmiss konar miðlun á netinu er orðin hluti af daglegu lífi fólks hvort sem hún telst fjölmiðlun í eiginlegri merkingu eða ekki. Hér á landi hafa notendur tekið nýjum miðlum og nýjum aðferðum til samskipta opnum örmum. Öll þessi fjölbreytta miðlun er innlegg í þjóðfélagsumræðuna, þó með ólíkum hætti sé. Á hinn bóginn hafa skilin milli fjölmiðla og samskipta einstaklinga og hópa orðið óljósari. Hér ber að hafa í huga að samfélagsmiðlar¹² eru alla jafnan ekki fjölmiðlar með ritstjórnarstefnu og þeim ber því eðli máls samkvæmt ekki að gæta sérstaklega að hlutlægni eða upplýsa almenning.¹³ Samfélagsmiðlar hafa engu að síður áhrif á skoðanaskipti, upplýsingaflæði og lýðræðislega umræðu.¹⁴ Í þessu ljósi má halda því fram að hefðbundnir fjölmiðlar hafa sjaldan haft jafn mikilvægu hlutverki að gegna við faglega miðlun upplýsinga og hlutlægni í fréttáflutningi, enda

¹⁰ Framangreindu til viðbótar ber jafnframt að hafa í huga að á grundvelli 36. gr. laga um fjölmiðla á aðili sem telur að lögmatir hagsmunir sínir, einkum æra eða orðspor, hafi beðið tjón af því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í fjölmiðli rétt til andsvara í viðkomandi miðli eða til annarra jafngildra úrræða svo sem það er nánar útfært í greininni. Rétturinn til andsvara verður ekki sérstaklega til umfjöllunar í greininni þó auðvitað geti hann skipt máli varðandi það aðhald sem fjölmiðlum er veitt. Staðreyndin er hins vegar sú að framkvæmd á grundvelli umræddrar lagagreinar, sem á sér forsögu í eldri lögum, sýnist næsta fátækleg og erfitt að átta sig á því hvort og þá hvaða hlutverki hún gegnir í þessu sambandi. Með fyrirvara má halda því fram að þýðing hennar í framkvæmd hafi verið næsta takmörkuð.

¹¹ Karl Axelsson og Elfa Ýr Gylfadóttir, „Grýtt slóð: Reglur um eignarhald á fjölmiðlum í íslenskum rétti“ í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Afmælisrit Páll Sigurðsson sjötugur 16. ágúst 2014* (Bókaútgáfan Codex 2014) 385-386.

¹² Með hugtakinu samfélagsmiðlar er átt við miðla sem upphaflega voru hugsaðir sem samskiptasíður fyrir einstaklinga til að miðla vinum og ættingjum, svo sem Facebook, Twitter og Google+. Einnig er átt við síður sem miðla upplýsingum eða hugmyndum til internet samfélagsins svo sem YouTube, Wikipedia og bloggsíður.

¹³ Í nýrri rannsókn sem Arne H. Krumsvik prófessor í fjölmiðlafræði hefur gert á netmiðlum í Noregi kemur fram að efni frá notendum eins og t.d. blogg, myndir og athugasemdir minnkar stöðugt í norskum netmiðlum. Krumsvik bendir á að þessa þróun megi rekja til þess að ritstjórar netmiðla vilji ritstýra efni fyrir birtingu. Krumsvik segir að sé það eitthvað sem haldi vöku fyrir ritstjórum miðla sé það hugsunin um að efni sé birt án ritstýringar. Sú kenning sem sett var fram um að efni frá notendum myndi smám saman samlagast hefðbundnum fjölmiðlum með tilkomu netsins hefur því ekki gengið eftir. Þvert á móti sýna rannsóknir að efni frá notendum fær sífellt minna vægi í netmiðlum. Slíkt efni er hins vegar birt á samfélagsmiðlum. Glenn Slydal Johansen, „Den gamle tankegangen er i ferd med å vinne“ *Journalisten* (Olsó 26. maí 2015)

<<http://journalisten.no/2015/05/den-gamle-tankegangen-er-i-ferd-med-vinne>> skoðað 29. maí 2015.

¹⁴ Í nýlegri sænskri rannsókn kemur fram að aðeins litlum hluta fréttu er dreift á samfélagsmiðlum. Notendur geta haft mikil áhrif á það hversu trúverðugar fréttir eru taldar vera og hvaða fréttum fjölmiðla er dreift. Peter M. Dahlgren, „Viral nyheter: Hur nyheter sprids och bemöts i sociala medier“ (Meistararitgerð, Göteborgs Universitet. *Journalistic, medier och kommunikation* 2014) ii og 64.

slagkraftur fjölmiðla enn mikill í allri þjóðfélagsumræðu.¹⁵ Það má því segja að sú staðhæfing að fjölmiðlar fari með vald sem svari til fjórða þáttar ríkisvaldsins eigi enn fullum fetum við.¹⁶

Sú áhersla sem lögð er á skyldur fjölmiðla í aðdraganda kosninga, m.a. af hálfu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og Evrópuráðsins, sýnir glögg hversu mikilvægt hlutverk fjölmiðla er bæði í lýðræðislegri umræðu almennt svo og í pólitískri umræðu.¹⁷ Þá sýna hin miklu pólitísku átök, sem áttu sér stað um setningu laga um fjölmiðla hér á landi árið 2004, hvað tengsl fjölmiðla, stjórn mála og lýðræðis eru samofin. Hér í framhaldinu verður leitast við að skýra nokkrar fjölmiðlarannsóknir síðustu áratuga og kenningar sem undirstrika áhrifavald fjölmiðla.

Hugtakinu *dagskráráhrif* (e. agenda-setting) er ætlað að skýra áhrif fjölmiðla á notendur.¹⁸ Kjarni kenningarinnar er að fréttamiðlar stýri því hver séu megin álitamál dagsins og móti þar af leiðandi skoðanir almennings þar að lútandi.

Með hugtakinu *innrömmun* (e. framing) er síðan vísað til þess hvernig upplýsingar eru settar fram eða „rammaðar“ inn fyrir notendur með ákveðin markmið í huga. Grunnur kenningarinnar um innrömmun felur í sér að fjölmiðlar beini athyglinni að einstökum atburðum og setji í samhengi sem er þeim að skapi.¹⁹ Kenningin vísar einnig til þess hvernig notendur fjölmiðla láta stýrast af þeim upplýsingum sem miðlað er og rammaðar eru inn.²⁰

Það má því segja að kenningin um dagskrárvald skýri það hvernig fjölmiðlar velja það efni sem notendum er ætlað að hugsa um en kenningin um innrömmun vísi til þess hvernig fjölmiðlar ætla notendum að hugsa um efnið og setur það í merkingarbært samhengi.²¹

Kenningunni um *hliðvörslu* (e. gate-keeping) er síðan ætlað að lýsa því ferli innan ritstjórna þar sem fram fer mat á því hvort atburðir eru taldar frétt næmir og komist í gegnum „hlið“ fréttastofunnar og til almennings.²² Í hinu stóra samhengi má segja að kenningin um hliðvörslu taki til þess valds sem ákvarðar hvort ólíkar raddir í samfélaginu heyrast eða ekki. Hlutverk fjölmiðla við hliðvörslu hefur oft verið tilefni ágreinings í lýðræðissamfélögum. Ágreiningurinn getur orðið milli stjórnvalda og einstakra stjórnámálanna annars vegar og fjölmiðla hins vegar um það hvaða mál sett eru yfir höfuð á dagskrá. Annað dæmi varðar það með hvaða hætti og að hve miklu leyti ýmsir minnihlutahópar nái rödd fjölmiðla.²³

¹⁵ Í nýlegri rannsókn sem gerð var á notkun Svía á fjölmiðlum árið 2014 kemur fram að þó að vefmiðlar séu orðnir hluti af daglegri notkun fólks þá notar það enn mest hefðbundna fjölmiðla. Þróunin er að færast í þá veru að meira er horft á sjónvarp í seinkaðri dagskrá eða eftir pöntun og lestur blaða hefur verið að færast yfir á netið. Þá er mikill munur á milli kynslóða þar sem ungt fólk á aldrinum 16-25 ára eyðir mun meiri tíma í tölvuleiki og samfélagsmiðla en eldra fólk. Yngri hópurinn horfir þó enn mjög mikið á sjónvarp og hlustar á hljóðvarp. Olle Findahl, „Svenskarna og internet 2014: En årlig studie av svenska folkets internetvanor“ (Internetstiftelsen i Sverige 2014) <<http://www.soi2014.se/internet-och-traditionella-medier/>> skoðað 2. júlí 2015.

¹⁶ Karl Axelsson og Elfa Ýr Gylfadóttir, „Grýtt slóð: Reglur um eignarhald á fjölmiðlum í íslenskum rétti“ í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Afmælisrit Páll Sigurðsson sjötugur 16. ágúst 2014* (Bókaútgáfan Codex 2014), 386.

¹⁷ Yasha Lange, *Media and elections: Handbook* (Council of Europe Publishing 1999); OSCE, *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions* (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) 2012).

¹⁸ Kenningin um dagskráráhrif var sett fram af McCombs og Shaw árið 1972 til að lýsa fyrirbæri sem margir fræðimenn höfðu tekið eftir og rannsakað í tengslum við kosningabaráttu. Sjá nánar: Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory* (5. útg., Sage 2005) 512.

¹⁹ Gavin Davie, „Framing Theory“ (*Mass Communication Theory*) <<http://masscommtheory.com/theory-overviews/framing-theory/>> skoðað 22. apríl 2015.

²⁰ Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory* (5. útg., Sage 2005) 511-512.

²¹ Gavin Davie, „Framing Theory“ (*Mass Communication Theory*) <<http://masscommtheory.com/theory-overviews/framing-theory/>> skoðað 22. apríl 2015.

²² Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory* (5. útg., Sage 2005) 308.

²³ Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory* (5. útg., Sage 2005) 309.

Kenningunni um *Overton gluggann* (e. Overton window of political possibilities) er ætlað að skýra hvernig fjölmiðlar og samfélagsmiðlar eru nýttir til þess að hafa áhrif á almenningsálitið.²⁴ Overton gerði sér grein fyrir því að þegar upp er staðið þá eru stjórnmálamenn ávallt bundnir af almenningsálitinu ef þeir vilja ná endurkjöri og áhrifum.

Skýra má kenningu Overton með mynd af láréttri stiku þar sem á sitt hvorum endanum eru andstæðustu pólar í sérhverju málefni. Mesta frelsið er á öðrum endanum en mestu ríkisafskiptin eru á hinum endanum. Stíkan tákna þannig allt það svið sem mögulegt er að fara í sérhverju málefni sem til umfjöllunar er á pólitískum vettvangi hverju sinni. Kjarni kenningar Overton felur í sér að almenningsálitið hverju sinni setur því skorður hvað hægt er að framkvæma hverju sinni, enda markar það ramma þess pólitísku mögulega. Það er þannig sama hversu sterk röksemdafærslan er, eða hversu sannfærandi sjónarmið hagsmunahópa, sérfræðinga eða stjórnmálamanna eru. Niðurstaðan getur aðeins fallið að þeim hluta eða ramma sviðsins sem almenningur sættir sig við. Samkvæmt kenningunni munu stjórnmálamenn því ávallt taka ákvarðanir í samræmi við það. Leiðir sem falla utan þess eru þannig aðeins fræðilega framkvæmanlegar en ekki í hinum pólitíska veruleika.

Þegar svo er komið kemur hins vegar til kasta fjölmiðla og samfélagsmiðla. Leiðin til þess að breyta því hvað er pólitískt mögulegt felst í því að færa viðmiðið á stikunni til, hafa áhrif á almenningsálitið. Þegar viðmiðið færast til verða hugmyndir og stefnumótun sem þóttu pólitískt óframkvæmanlegar smám saman að pólitískum veruleika. Þannig getur ferlið orðið með þeim hætti að hugmynd sem áður þótti óhugsandi pólitískt, getur smám saman talist róttæk en ekki lengur óhugsandi. Hugmyndin færast svo frá því að vera róttæk yfir í að verða ásættanleg. Smám saman verður hún mögulega vinsæl og getur endað sem pólitísk stefnumótun stjórnvalda sem nýtur stuðnings almenningsálitsins. Með sama hætti geta hugmyndir sem áður voru vinsælar meðal almennings orðið úreltar og þarfnast endurskoðunar.

Af framansögðu má ljóst vera að almenningur hefur ríka þörf fyrir því að unnið sé faglega úr þeim upplýsingum sem eru fyrir hendi og þær metnar og settar í faglegt samhengi.²⁵ Því er mjög mikilvægt að grundvallargildi blaðamennsku séu höfð að leiðarljósi enda greina þau fjölmiðla frá öðrum miðlum. Það skiptir því verulegu máli hvernig upplýsingum og hvaða upplýsingum er komið á framfæri og að tryggt sé að vinnubrögð á fréttastofum séu með þeim hætti að fyrst og síðast sé verið að gæta almannahagsmuna í þeim skilningi að almenningur fái réttar upplýsingar um það sem er efst á baugi og ekki síður að öll sjónarmið komi fram.

Í einfaldaðri mynd má halda því fram að með faglegri blaða- og fréttamennsku eigi fyrst og fremst að leitast við að segja sannleikann.²⁶ Það felur í sér að staðhæfingar skuli vera réttar og í réttu samhengi. Eðli máls samkvæmt er hinn algildi sannleikur ekki til, en reyna ber allt að einu að setja upplýsingar fram með eins réttum og áreiðanlegum hætti og unnt er. Þessi sannleikur verður m.a. til með því að fá upplýsingar úr ólíkum áttum og úr mismunandi heimildum. Einnig er mikilvægt að leitað sé staðfestingar á því að upplýsingarnar og fréttirnar séu réttar. Þá þarf að vera ljóst hvernig upplýsinga er aflað og hvaða aðferðir hafi verið notaðar við að meta upplýsingarnar. Þetta þýðir þó ekki að blaða- og fréttamenn geti ávallt verið algjörlega hlutlægir, enda er það

²⁴ Kennd við höfund hennar, Joseph P. Overton, sem starfaði hjá Mackinac Center for Public Policy hugveitunni (e. think tank). Sjá: Nathan J. Russel, „An Introduction to the Overton Window of Political Possibilities“ (*Mackinac Center for Public Policy*, 4. janúar 2015) <<http://storyboardproductions.com/ehc/cicle6/3overton-window.pdf>> skoðað 23. apríl 2015.

²⁵ Bill Kovach og Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect* (Three Rivers Press) 72.

²⁶ Bill Kovach og Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect* (Three Rivers Press) 56.

óhjákvæmilegt að þættir eins og þjóðerni, kyn, stétt, aldur, menntun, reynsla og viðhorf blaða- og fréttamanna móti sýn þeirra á viðfangsefnið. Almenn er talið að bakgrunnur fréttastjóra og fréttamanna hafi áhrif á það hvað teljist frétt næmt, hvaða flötur á frétt þyki áhugaverður, til hvaða heimildarmanna sé leitað o.s.frv. Þeim faglegu vinnubrögðum sem að framan getur, þar sem leitast er við að hafa grundvallargildi blaða- og fréttamennsku að leiðarljósi, er þannig ætlað að vega upp á móti þeim þáttum sem móta skoðanir og viðhorf starfsmanna, fréttastofa og ritstjórna til ólíkra mála sem eru til umfjöllunar. Því til viðbótar kemur svo eftirlit stéttarinnar sjálfrar og stjórnvalda svo sem nánar verður vikið að í næsta kafla.

3. HVERNIG ER FJÖLMIÐLUM VEITT AÐHALD?

Sé horft til alþjóðlegs samhengis þá hafa faglega séð fyrst og fremst verið farnar tvær leiðir til þess að veita fjölmiðlum aðhald hvað varðar framkvæmd grundvallarreglna fjölmiðlunar. Annars vegar með siðareglum sem blaða- og fréttamenn setja sér sjálfir. Hins vegar með lögfestingu meginreglna þar að lútandi sem á sér þó mun yngri sögu en siðareglurnar. Nú verður hugað nánar að þessum þáttum.

3.1 Sögulegar ástæður mismunandi aðferða í tilviki prentmiðla og ljósvakamiðla

Ekki er hægt með tæmandi hætti að festa í reglur öll þau álitamál sem varða faglega blaðamennsku. Eðli máls samkvæmt eru siðareglur blaða- og fréttamanna og lagareglur því almenns eðlis og þeim er einungis ætlað að marka ramma utan um hlutverk, réttindi og skyldur blaðamanna og veita leiðbeiningar um það hvað felist í grundvallargildum frjálstrar og óháðrar blaðamennsku.²⁷ Segja má að þessi einfaldleiki felji bæði í sér styrkleika og veikleika. Styrkurinn felst í því að í fáum orðum eru markaðar vörður sem ætlað er að leiðbeina öllum blaða- og fréttamönnum. Veikleikinn felst í því að ekki er hægt að sjá fyrir allt sem upp kann að koma og því er mikilvægt að blaða- og fréttamenn sjálfir viðhaldi faglegri umræðu um það sem betur megi fara og hvaða ljón séu á veginum í síbreytilegu starfsumhverfi fjölmiðla.

Af sögulegum ástæðum hafa að lögum verið gerðar meiri kröfur til ljósvakamiðla en prentmiðla. Ástæðan er sú að tíðni til útsendinga er takmörkuð auðlind og í fjölmönnum ríkjum og á þéttbýlum landssvæðum er eftirspurn eftir því að starfrækja ljósvakamiðla mun meiri en framboðið. Það þýðir að í flestum ríkjum hafa stjórnvöld það verkefni að velja úr fjölda umsókna ólíkra aðila sem vilja bjóða upp á hljóðvarp og sjónvarp. Við slíkar ákvarðanir er litið til þess að tryggja þarf fjölbreytt framboð efnis og fjölræði í eignarhaldi. Fjölræði og fjölbreytni eru því höfð að leiðarljósi við slíka úthlutun. Því er hægt að gera meiri kröfur þegar svo margir eru um hituna. Þó að kostnaður við prentun og dreifingu dagblaða sé hár, er öllum frjálst að gefa út dagblað, hafi þeir á annað borð fjármagn til slíks.

Framangreindar ástæður skýra þann veruleika að til skamms tíma hafa stjórnvöld fyrst og fremst sinnt almennu eftirliti með ljósvakamiðlum, þ.m.t. að miðlarnir uppfylli ákvæði um að fréttir og fréttatengt efni sé faglega unnið meðan sérstakar siðanefndir hafa hinsvegar sinnt því eftirliti í tilviki prentmiðla. Frá þessari meginskiptingu eru þó vissulega undantekningar sem fjallað verður um hér í framhaldinu.

²⁷ Yavuz Baydar, „Setting up a journalistic code of ethics: The core of media self-regulation“ í Miklos Haraszti (ritstj.), *The Media Self-Regulation Guidebook* (Organization for Security and Co-operation in Europe. The Representative on Freedom of the Media, Vínarborg 2008) 21.

3.2 Aðhaldið í alþjóðlegum samanburði – fyrirkomulag laga og siðareglna í einstökum ríkjum

Faglegt eftirlit með fjölmiðlum er viðhaft í þeim ríkjum sem við helst berum okkur saman við. Löggjöf og siðareglur hafa þó mótast með nokkuð ólíkum hætti. Nú verður stuttlega farið yfir framkvæmd þessa í nokkrum helstu samanburðarríkjum okkar.

3.2.1 Svíþjóð

Í Svíþjóð hefur sænska fjölmiðlastofnunin (s. Myndigheten för radio och TV) eftirlit með því að gætt sé nákvæmni og hlutlægni í fréttum og annarri efnisumfjöllun í ljósvakamiðlum. Gerð er sú krafa að sænsku almannaþjónustufyrirtækin Sveriges Radio (SR), Sveriges television (SVT) og Utbildningsradion (UR) fari að slíkum reglum. Með nákvæmni (s. saklighet) er átt við að upplýsingar sem skipta máli skulu vera réttar.²⁸ Með hlutlægni (s. opartiskhet) er átt við að sá sem gagnrýndur er fái tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.²⁹ Ekki má fjalla um umdeild málefni með einhliða hætti. Þá má starfsmaður fjölmiðilsins ekki taka afstöðu í umdeildum málum. Rétt er að geta þess að einkareknir ljósvakamiðlar í Svíþjóð þurfa einungis að uppfylla ákvæðið um nákvæmni í fréttaflutningi en ekki hlutlægni. Kvartanir er varða nákvæmni og hlutlægni eru stærsti einstaki málaflokkurinn sem sænska fjölmiðlastofnunin sinnir og berast um 600 kvartanir á grundvelli ákvæðisins á ári hverju.³⁰ Samkvæmt sænskum lögum er stofnuninni skylt að taka allar slíkar kvartanir til skoðunar.

Í tilviki prentmiðla hagar svo til að fyrstu siðareglur voru settar árið 1916 og jafnframt var sérstakri siðanefnd (s. Pressens Opinionsnämnd, PON) komið á fót. Tilurð þessa var sú að á tímum fyrri heimsstyrjaldar voru ákveðin dagblöð talin vera áróðursrit stríðandi fylkinga sem hafði neikvæð áhrif á trúverðugleika prentmiðla.³¹ Árið 1969 voru gerðar breytingar á siðanefndinni auk þess sem embætti Umboðsmanns prentmiðla (s. Pressombudsmannen, PO) var sett á laggirnar með það að markmiði að hafa eftirlit með siðferðilegum spurningum er vörðuðu prentmiðla.³² Umboðsmaður tekur við kvörtunum frá almenningi. Niðurstaða hans getur annars vegar orðið sú að hann telji að miðillinn hafi brotið gegn siðareglum og þá er málinu vísað til siðanefndar. Hins vegar getur umboðsmaður komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið um brot að ræða. Ef kvartandi sættir sig ekki við þá ákvörðun getur hann allt að einu farið sjálfur með málið fyrir siðanefnd. Enn fremur getur umboðsmaður tekið upp mál að eigin frumkvæði.³³

3.2.2 Noregur

Í Noregi er annað fyrirkomulag en í Svíþjóð en þar er það í höndum siðanefndar (n. Pressens Faglige Utvalg, PFU) að hafa eftirlit með því að allir fjölmiðlar fari að norsku siðareglunum sem um blaða- og fréttamenn gilda.³⁴ Fyrirkomulag Norðmanna felur því í sér undantekningu frá þeirri megin tilhögun að siðanefndir sjá um aðhald með prentmiðlum en sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir um eftirlit

²⁸ Myndigheten för radio och tv, „Krav och regler för medierna“ (*Myndigheten för radio och tv*) <<http://radioochtv.se/sv/tillsyn/reglerna/svt-sr-och-ur/#Saklighet>> skoðað 23. apríl 2015.

²⁹ Myndigheten för radio och tv, „Krav och regler för medierna“ (*Myndigheten för radio och tv*) <<http://radioochtv.se/sv/tillsyn/reglerna/svt-sr-och-ur/#Opartiskhet>> skoðað 23. apríl 2015.

³⁰ Upplýsingar úr kynningu á norrænum fundi fjölmiðlaeftirlita í Helsinki 11. apríl 2013.

³¹ Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON), „PO:s och PON:s historia“ (*Etiska regler för pressen*) <<http://po.se/om/historia/po-pon-historia>> skoðað 29. maí 2015.

³² Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON), „Allmänhetens Pressombudsman (PO) hjälper personer som...“ (*Etiska regler för Pressen*) <<http://www.po.se/>> skoðað 29. maí 2015.

³³ Ef niðurstaðan er sú að brot hafi átt sér stað greiðir prentmiðillinn gjald sem rennur til umboðsmanns og siðanefndar til að fjármagna starfsemi þeirra. Fer upphæðin eftir upplagi og útbreiðslu miðilsins.

³⁴ Það er norska blaðamannafélagið sem heldur úti siðanefndinni.

með ljósvakamiðlum.³⁵ Siðareglur voru fyrst settar árið 1936 og hafa ellefu sinnum verið endurskoðaðar, síðast í júlí 2013. Sú staðreynd undirstrikar þörf sífelldrar endurskoðunar reglnanna í ljósi breytinga sem verða í samfélaginu. Viðhorf blaðamanna til þeirra eigin hlutverks breytist og ný gildi verða til.³⁶

3.2.3 Danmörk

Í Danmörku hafa málin þróast með þeim hætti að sjálfstæð stjórnarsýslunefnd (d. Pressenævnet) hefur eftirlit með því að fjölmiðlar fari að siðareglum sem settar eru á grundvelli laga um ábyrgð á fjölmiðlaefni (d. medieansvarsloven nr. 914/2014).³⁷ Nefndin tekur ákvarðanir á grundvelli kvartana vegna efnis í hljóðvarpi, sjónvarpi, dagblöðum, vikublöðum, tímaritum og öðrum fjölmiðlum.³⁸

Pegar rýnt er nánar í reglusetningu um fjölmiðlun og eftirlit með henni í Danmörku má ljóst vera að gengið hefur á ýmsu í gegnum tíðina. Fyrstu siðareglurnar fyrir dagblöð voru settar árið 1960 og siðanefnd sett á laggirnar árið 1964.³⁹ Árið 1968 var reglunum breytt og valdsvið nefndarinnar rýmkað í því skyni að ná, auk refsiverðra brota, til alvarlegri brota sem þó væru ekki refsiverð.⁴⁰ Jafnframt var heimilað að taka við kvörtunum frá þriðja manni.

Árið 1974 var síðan sett á laggirnar nefnd sem var ætlað að endurskoða siðareglurnar auk þess sem henni var ætlað að skoða valdsvið og samsetningu siðanefndarinnar.⁴¹ Árið 1977 birti nefndin skýrslu um hlutverk og skyldur siðanefndarinnar og drög að nýjum siðareglum. Í skýrslunni var m.a. lögð til ný skipan siðanefndarinnar. Þar sem ekki náðist samstaða milli Félags danskra dagblaða (d. Danske Dagblades Forening) og Danska blaðamannafélagsins (d. Dansk Journalistforbund) tók aðeins félag danskra dagblaða upp reglurnar árið 1981 en fagfélagið átti ekki aðild að því og gaf í kjölfarið út yfirlýsingu um að blaðamenn gætu hvorki farið að nýju siðareglunum né ákvörðunum siðanefndarinnar.⁴²

³⁵ Gefnar hafa verið út skýringar með siðareglunum sem ætlað er að útlista hvað í þeim felst, sjá: Norsk Presseforbund, „Presseetik med Vær Varsom-plakaten. Oppdatert 2013: Ord og bilder er mektige våpen. Misbruk dem ikke!“ (Norsk Presseforbund) <<http://presse.no/wp-content/uploads/2014/09/Etikkefte-2013-for-web2.pdf>> skoðað 24. apríl 2015.

³⁶ Norsk Presseforbund, „Presseetik med Vær Varsom-plakaten. Oppdatert 2013. Ord og bilder er mektige våpen. Misbruk dem ikke!“ (Norsk Presseforbund) 4-5 <<http://presse.no/wp-content/uploads/2014/09/Etikkefte-2013-for-web2.pdf>> skoðað 24. apríl 2015.

³⁷ „Om Pressenævnet“ (Pressenævnet) <<http://www.pressenaevnet.dk/Om-Pressen%C3%A6vnet.aspx>> skoðað 24. apríl 2015.

³⁸ Átta sitja í nefndinni og í hverju máli taka að minnsta kosti fjórir nefndarmenn ákvörðun. Nefndina skipa löglærður formaður, einn ritstjóri, einn blaðamaður og einn fulltrúi almennings. Auk þess starfa nokkrir starfsmenn hjá nefndinni sbr. nánar: Pressenævnet, „Om Pressenævnet“ (Pressenævnet) <<http://www.pressenaevnet.dk/Om-Pressen%C3%A6vnet.aspx>> skoðað 24. apríl 2015.

³⁹ Else Mols, Aage Damm og Aage Deleuran, „Medieansvar. Betænkning nr. 1205“ (Statens informationstheneste 1990) 294.

⁴⁰ Else Mols, Aage Damm og Aage Deleuran, „Medieansvar. Betænkning nr. 1205“ (Statens informationstheneste 1990) 295.

⁴¹ Nefndinni var einnig ætlað að taka afstöðu til þess hvort tilefni væri til þess að veita siðanefndinni frekari heimildir til að sekta prentmiðla sem gróflega brutu gegn siðareglunum. Sjá: Else Mols, Aage Damm og Aage Deleuran, „Medieansvar. Betænkning nr. 1205“ (Statens informationstheneste 1990) 297-298.

⁴² Else Mols, Aage Damm og Aage Deleuran, „Medieansvar. Betænkning nr. 1205“ (Statens informationstheneste 1990) 298. Þess skal jafnframt getið að það var í höndum Beriktigelsesnævnet að hafa sambærilegt faglegt eftirlit með tímaritum í Danmörku sem gefin voru út a.m.k. mánaðarlega, sbr. Else Mols, Aage Damm og Aage Deleuran, „Medieansvar. Betænkning nr. 1205“ (Statens informationstheneste 1990) 317.

Danska ríkisútvarpið (d. Danmarks Radio) hafði fram til ársins 1977 eigin siðareglur sem framfylgt var af Radiorádet. Frá árinu 1977 giltu um Danmarks Radio sömu siðareglur og að framan greinir um prentmiðla en önnur nefnd (d. Radionævnet) fjallaði um þau brot.⁴³

Árið 1985 var gefin út önnur skýrsla (Mediekommisionens slutbetænkning nr. 1029/1985) þar sem settar voru fram tillögur að nýjum siðareglum og gerð tillaga um að setja á laggirnar siðanefnd sem tæki til allra fjölmiðla í Danmörku. Á grundvelli þeirrar skýrslu var skipuð sérstök nefnd (d. Medieansvarsudvalget) árið 1986 sem ætlað var að vinna að frekari útfærslu þessara hugmynda.⁴⁴ Nefndin skilaði skýrslu (d. Betænkning nr. 12/1990) árið 1990 þar sem lagt var til að í lögum bæri að grundvalla meginreglur um helstu grundvallargildi blaða- og fréttamennsku, en siðareglur yrðu ekki lögfestar, heldur samdar af stéttinni sjálfri. Þá ætti sérstök nefnd (d. Pressenævnet) að fá það hlutverk að skera úr um það hvort brotið hefði verið gegn reglum um faglega blaða- og fréttamennsku.⁴⁵

Ný lög um ábyrgðarreglur fjölmiðla (d. Medieansvarsloven) voru síðan lögfest árið 1991 en gildandi lög eru sem fyrr segir nr. 914/2014. Þann 1. janúar 1992 tók Præssenævnet við því hlutverki að úrskurða um kvartanir sem Dansk Pressenævn, Berigtigelsesnævnet og Radionævnet höfðu áður haft með höndum.⁴⁶

3.2.4 Bretland

Í breskri löggjöf er gerð rík krafa um nákvæmni og hlutlægni í fréttamennsku (e. due accuracy and impartiality).⁴⁷ Það er breska fjölmiðla- og fjarskiptaeftirlitið (e. Ofcom) sem hefur eftirlit með því að allir ljósvakamiðlar í breskri lögsögu, aðrir en breska ríkisútvarpið (e. BBC), fari að reglunum. Í tilviki BBC er það stjórnin (e. BBC Trust) sem hefur þetta hlutverk. Það er hefð fyrir því í Bretlandi að almenningur láti sig varða þetta málefni. Má nefna sem dæmi að 16. febrúar 2015 var sýndur þátturinn *UKIP: The First 100 Days* á sjónvarpsstöðinni Channel 4 en í þættinum var fjallað um hvernig Bretlandi yrði stjórnað kæmist flokkur breskra sjálfstæðissinna til valda eftir kosningar. Þátturinn hafði yfirbragð þess að vera heimildarþáttur en var það ekki í raun enda beint gagnvart flokki breskra sjálfstæðissinna og þeim málefnum sem hann stendur fyrir. Í kjölfarið bárust Ofcom 5.358 kvartanir vegna þáttarins.⁴⁸ Til skoðunar voru ákvæði í lögum um hlutlægni og hvort þátturinn teldist særandi og framsetning villandi fyrir áhorfendur. Niðurstaða Ofcom varð þó sú að þátturinn hefði ekki brotið gegn ákvæðum laga, m.a. þar sem hann var ekki kynntur sem heimildarþáttur.⁴⁹

⁴³ Frá árinu 1977 var það í höndum Radionævnet, að taka við kvörtunum er vörðuðu Danmarks Radio og síðar einnig TV2 í Danmörku. Sjá: Oluf Jørgensen, „Retsregler og forarbejder“ (*Noter til bogen Mediejura*, 9. júlí 2012) <<http://dmjxmediejura.mediajungle.dk/2012/07/09/retsregler-og-forarbejder-3/>> skoðað 29. maí 2015.

⁴⁴ Nefndin var skipuð með þeim hætti að formaður hennar var hæstaréttardómari auk þess sem fulltrúar frá ýmsum samtökum fjölmiðla, fulltrúi frá Danmarks Radio, TV2, forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, fulltrúi frá Lögmannafélaginu, dómsmálaráðuneytinu og forsætisráðuneytinu sátu í henni.

⁴⁵ Else Mols, Aage Damm og Aage Deleuran, „Medieansvar. Betænkning nr. 1205“ (Statens informationstheneste 1990) 35.

⁴⁶ Pressenævnet, „Årsberetning 1992“ (Pressenævnet 1992) 5 <<http://www.pressenaevnet.dk/Publikationer.aspx>> skoðað 24. apríl 2015.

⁴⁷ Sem dæmi má nefna að stjórnmalamönnum er óheimilt að lesa fréttir, taka viðtöl eða vera kynnar í fréttarþáttum nema hægt sé að sýna fram á ritstjórnarlega nauðsyn þess. Ef stjórnmalamenn gegna slíku hlutverki þarf að upplýsa almenning um pólitíska skoðun viðkomandi.

⁴⁸ Ofcom, „Weekly Broadcast Report: Report covers complaints received between Tuesday, 17 February, 2015 to Monday, 23 February, 2015“ (Ofcom 2015) <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/audience-complaints/250215.pdf>> skoðað 23. apríl 2015.

⁴⁹ Kevin Rawlinson, „Ukip docudrama cleared after more than 6,000 complaints“ *The Guardian* (London 18. maí 2015) <<http://www.theguardian.com/media/2015/may/18/ukip-docudrama-complaints-channel-4-nigel-farage>> skoðað 28. maí 2015.

Sérstök siðanefnd (e. Independent Press Standards Organisation, IPSO) hefur eftirlit með ólögfestum siðareglum er taka til prentmiðla í Bretlandi. Þetta er þriðja siðanefndin sem sinnir eftirliti með breskum prentmiðlum þar í landi, en hún tók til starfa þann 8. september 2014.⁵⁰ Fyrsta siðanefndin (e. Press Council) var sett á laggirnar árið 1953. Upp úr 1980 kom í ljós að nokkur dagblöð brutu ítrekað siðareglurnar sem varð til þess að almenningur missti trú á nefndinni þar sem ekki var talið að hún hefði tekið á þeim með fullnægjandi hætti.⁵¹ Hugmyndir voru uppi um að láta af því fyrirkomulagi að slík siðanefnd veitti prentmiðlum aðhald og setja þess í stað lög um starfsemina og tryggja viðkomandi stjórnvöldum heimildir til að grípa inn í þegar um brot væri að ræða. Í kjölfarið var ákveðið að setja nefnd á laggirnar til að gera tillögur að fyrirkomulagi þessara mála og var skýrsla hennar birt í júní 1990. Í skýrslunni var lagt til að í stað þess að lögfesta eftirlit með prentmiðlum yrði sett á fót ný siðanefnd (e. Press Complaints Commission, PCC). Gekk þetta eftir og var hún sett á laggirnar árið 1991 og í henni sátu fulltrúar almennings ásamt fulltrúum ritstjóra.⁵² Sú siðanefnd var hins vegar rúin trausti eftir að upp komst um vinnubrögð dagblaðsins News of the World sem leiddu til þess að blaðið hætti starfsemi árið 2011. Málið vakti mikla athygli og beindu menn sjónum að vinnubrögðum dagblaða almennt. Fram fór rannsókn nefndar sem Leveson lávarður stýrði og var skýrsla nefndarinnar með tillögum til úrbóta birt árið 2012. Í samræmi við tillögur í skýrslunni var ný siðanefnd sett á laggirnar (e. Independent Press Standards Organisation, IPSO).⁵³

3.2.5 Bandaríkin

Svokölluð „sannleiksregla“ (e. The Fairness Doctrine) var fyrst kynnt til sögunnar í Bandaríkjunum í skýrslunni „In the Matter of Editorializing by Broadcast Licensees“ árið 1949.⁵⁴ Í skýrslunni var lagt til að hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvum, sem höfðu leyfi bandaríska fjölmiðla- og fjarskiptaeftirlitsins (e. Federal Communications Commission, FCC), bæri að taka frá tíma í dagskránni fyrir umdeild mál sem vörðudu almenning.⁵⁵ Þá var lagt til að sú skylda yrði lögð á viðkomandi miðla að andstæð sjónarmið skyldu kynnt í umdeildum málum í öllum fréttatengdum þáttum.⁵⁶ Þá fól tillagan í sér að í þeim tilvikum sem deilt væri á aðila í útsendingum yrði að gefa

⁵⁰ IPSO, „About IPSO“ (IPSO) <<https://www.ipso.co.uk/IPSO/index.html>> skoðað 23. apríl 2015.

⁵¹ PCC, „About the PCC: History“ (Press Complaints Commission) <<http://www.pcc.org.uk/about/history.html>> skoðað 23. apríl 2015.

⁵² PCC, „About the PCC: The Press Complaints Commission“ (Press Complaints Commission) <<http://www.pcc.org.uk/AboutthePCC/WhatisthePCC.html>> skoðað 29. júní 2015.

⁵³ PCC, „About the PCC“ (Press Complaints Commission) <<http://www.pcc.org.uk/about/index.html>> skoðað 28. maí 2015. Vakin er athygli á því að hin nýja siðanefnd hefur heimild til að sekta vegna brota á siðareglum, allt að einni milljón punda, en slíkt úrræði er almennt ekki á hendi slíkra nefnda, sbr. „Papers 'unlikely to face £1m fines'“ *The Daily Mail* (London 9. nóvember 2014) <<http://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-2827753/Papers-unlikely-face-1m-fines.html>> skoðað 23. apríl 2015.

⁵⁴ Kathleen Ann Ruane, „Fairness Doctrine: History and Constitutional Issues.“ (CRS Report for Congress. Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service 13. júlí 2011) 2 <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R40009.pdf>> skoðað 27. apríl 2015.

⁵⁵ Dylan Matthews, „Everything you need to know about the Fairness Doctrine in one post“ *The Washington Post* (Washington 23. ágúst 2011) <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/post/everything-you-need-to-know-about-the-fairness-doctrine-in-one-post/2011/08/23/gIQAN8CXZJ_blog.html> skoðað 5. maí 2015.

⁵⁶ Sannleiksreglan setur svohljóðandi skyldur á herðar leyfishafa: „(1) that every licensee devote a reasonable portion of broadcast time to the discussion and consideration of controversial issues of public importance; and (2) that in doing so, [the broadcaster must be] fair – that is, [the broadcaster] must affirmatively endeavor to make ... facilities available for the expression of contrasting viewpoints held by responsible elements with respect to the controversial issues presented.“ Sjá Kathleen Ann Ruane, „Fairness Doctrine: History and Constitutional Issues.“ (CRS Report for Congress. Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service 13. júlí 2011) 2 <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R40009.pdf>> skoðað 27. apríl 2015.

viðkomandi færi á að svara fyrir sig og koma á framfæri sínum sjónarmiðum. Eftir að skýrslan var birt setti FCC reglur sem skuldbundu ljósvakamiðla til að fara að sannleiksreglunni.⁵⁷ Styr stóð hinsvegar um regluna. Þannig var því haldið fram í dómsmáli fyrir Hæstarétti Bandaríkjanna árið 1969 (*Red Lion Broadcasting Co., Inc. v. Federal Communications Commission*) að reglan stríddi gegn tjáningarfrelsisákvæði í fyrsta viðauka bandarísku stjórnarskrárinnar.⁵⁸ Niðurstaða Hæstaréttar í málinu varð hinsvegar sú að þótt ljósvakamiðlar byggju við tjáningarfrelsi samkvæmt stjórnarskránni yrði að líta til þess að tíðni í lofti væri takmörkuð auðlind í eigu ríkisins. Auðlindinni yrði aðeins ráðstafað í formi leyfa til þeirra og á þeim grundvelli væri FCC heimilt að setja slíkar reglur. Áfram var þó deilt um sannleiksregluna.⁵⁹

Um miðjan níunda áratuginn samþykkti bandaríska þingið ályktun sem fól FCC að taka sannleiksregluna sérstaklega til skoðunar. Eftir ítarlega rannsókn á framkvæmd og eftirliti með reglunni hætti FCC árið 1987 að framfylgja sannleiksreglunni á þeim grundvelli að hún hefði hamlandi áhrif á tjáningarfrelsið.⁶⁰ Þá benti FCC á að mjög fá dæmi væru um að brotið hefði verið gegn þeim hluta reglunnar sem skyldaði ljósvakamiðla til að fjalla um málefni sem vörðuðu almenning. Flest brotin snéru að þeim hluta sannleiksreglunnar sem mælti fyrir um að öll sjónarmið ættu að koma fram samtímis.⁶¹ Var það niðurstaða FCC að sannleiksreglan þjónaði hvorki hagsmunum almennings né þeim tilgangi að veita almenningi aðgang að fjölbreyttri umræðu í ljósvakamiðlum.⁶² Þó að FCC hafi hætt að framfylgja sannleiksreglunni í framkvæmd árið 1987 var hún þó ekki formlega numin úr gildi fyrr en á árinu 2011.⁶³

Um prentmiðla er það að segja að í Bandaríkjunum starfa blaðamannafélög sem hafa sett sér eigin siðareglur.⁶⁴ Eitt stærsta félagið er Society of Professional Journalists sem stofnað var árið 1909. Ýmis önnur félög blaðamanna styðjast við siðareglur þeirra.⁶⁵ Siðareglunum er ætlað að vera

⁵⁷ Reglur þessar voru settar með heimild í Communications Act, sem m.a. mælir fyrir um skyldur ljósvakamiðla til að sinna almannahagsmunum.

⁵⁸ Dylan Matthews, „Everything you need to know about the Fairness Doctrine in one post“ *The Washington Post* (Washington 23. ágúst 2011) <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/post/everything-you-need-to-know-about-the-fairness-doctrine-in-one-post/2011/08/23/gIQAN8CXZJ_blog.html> skoðað 5. maí 2015.

⁵⁹ Dylan Matthews, „Everything you need to know about the Fairness Doctrine in one post“ *The Washington Post* (Washington 23. ágúst 2011) <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/post/everything-you-need-to-know-about-the-fairness-doctrine-in-one-post/2011/08/23/gIQAN8CXZJ_blog.html> skoðað 5. maí 2015.

⁶⁰ Kathleen Ann Ruane, „Fairness Doctrine: History and Constitutional Issues.“ (CRS Report for Congress. Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service 13. júlí 2011) 6. <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R40009.pdf>> skoðað 27. apríl 2015.

⁶¹ Mikil umræða var um það í Kanada árið 2011 hvort ákvæði sem gerði kröfu um faglega fréttamennsku yrði aflagt líkt og í Bandaríkjunum. Fjölmíðla- og fjarskiptaeftirlit Kanada ákvað að halda skyldi í regluna, m.a. eftir að málið fór í almenna umsögn þar sem fjölmargar athugasemdir bárust þar sem bent var á að afnám reglunnar gæti haft neikvæð áhrif á fagmennsku í fréttum og fréttatengdu efni. Sjá: „False news proposal killed by CRTC“ *CBC News* (Ottawa 25. febrúar 2011) <<http://www.cbc.ca/news/politics/false-news-proposal-killed-by-crtc-1.1117504>> skoðað 6. maí 2015; Gloria Galloway, „CRTC ditches bid to allow fake news“ *The Globe and Mail* (Toronto 25. febrúar 2011) <<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/crtc-ditches-bid-to-allow-fake-news/article1921489/>> skoðað 6. maí 2015.

⁶² Kathleen Ann Ruane, „Fairness Doctrine: History and Constitutional Issues.“ (CRS Report for Congress. Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service 13. júlí 2011) 6. <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R40009.pdf>> skoðað 27. apríl 2015.

⁶³ „Genachowski Continues Regulatory Reform to Ease Burden on Business“ (*Federal Communications Commission*, 22. ágúst 2011) <<https://www.fcc.gov/document/genachowski-announces-elimination-83-outdated-media-rules>> skoðað 5. maí 2015.

⁶⁴ Annegrete Skovbjerg og Oluf Jørgensen, „Presseetisk kontrol“ (2006) 1 *Journalistica* 44.

⁶⁵ Félagar í US Press Association, sem eru yfir 10.000, eru m.a. ljósmyndarar, blogggarar, rithöfundar, ritstjórar, útvarpsfólk. Félagið styðst við siðareglur þær sem settar eru af Society of Professional Journalists. Sjá: US Press Association, „US Press Association – Code of Ethics“ (*US Press Association*) <<http://uspressassociation.org/page.php?57>> skoðað 5. maí 2015.

til viðmiðunar og setja rammann um hvað telst til faglegrar blaða- og fréttamennsku en félagið starfrækir ekki siðanefnd til að fylgja því eftir að reglurnar séu haldnar. Rætt hefur verið um það á síðustu áratugum hvort rétt sé að hafa virkara eftirlit með því að siðareglum sé fylgt.⁶⁶ Umræðan í Bandaríkjunum hefur iðulega verið sú að faglegt eftirlit með vinnubrögðum fjölmiðla standist sennilega ekki tjáningarfrelsisákvæði bandarísku stjórnarskrárinnar.⁶⁷

4. AÐHALD MEÐ BLAÐAMENNSKU Á ÍSLANDI

Að loknu því alþjóðlega rýni í reglusetningu af þessum toga sem fram hefur farið í kaflanum hér á undan sýnist ekki óvarlegt að fullyrða að hér á landi hafi menn fylgt í fótspor vestrænna lýðræðisríka og leitast við að viðhafa faglegt eftirlit með fjölmiðlun eftir tvennskonar aðferðum. Annars vegar er um að ræða þá reglusetningu og eftirlit sem sprottið er úr ranni greinarinnar sjálfrar í formi siðareglna og úrskurðarvalds Siðanefndar Blaðamannafélags Íslands. Hins vegar almenna reglu laga um fjölmiðla sem er á forræði viðkomandi fagstjórnvalds og á rætur sínar að rekja til ársins 1985, þegar fjölmiðlun var gefin frjáls. Áður en hugað verður nánar að efnislegu inntaki og samspili þessara reglna verða þær settar í stutt sögulegt samhengi. Sem fyrr segir er jafnframt nauðsynlegt að setja þessa framkvæmd í samhengi við það sem hefur verið að gerast á sviði meiðyrðalöggjafarinnar á liðnum árum.

4.1 *Próun og saga siðareglna og löggjafar um fagmennsku í fjölmiðlum*

Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands hét upphaflega Siðareglunefnd og siðareglur þær sem hún úrskurðaði fyrst eftir voru samþykktar 9. maí árið 1965.⁶⁸ Störf nefndarinnar voru ekki sýnileg almenningi fyrstu tvo áratugin og upphaflega samanstóðu siðareglurnar aðeins af formálsorðum og þremur greinum, auk kafla um viðurlög. Birta skyldi úrskurð í félagsbréfi B.Í. en að öðru leyti var „óheimilt að skýra frá málum sem þessum opinberlega.“⁶⁹

Árið 1985 var siðareglunum breytt og kveðið á um að undir vissum kringumstæðum skyldi birta úrskurði nefndarinnar í hinum brotlega fjölmiðli. Samhliða fékk nefndin nafnið Siðanefnd B.Í. og nefndarmönnum var fjölgað úr þremur í fimm og greinum siðareglunnanna úr þremur í sex. Í 6. gr. nýrra siðareglna voru brot jafnframt flokkuð eftir eðli þeirra og gat brot talist *óverulegt, ámælisvert, alvarlegt* eða *mjög alvarlegt*. Þá var þess jafnframt krafist að viðkomandi fjölmiðill birti meginniðurstöðu nefndarinnar orðrétt, væri brotið alvarlegt eða mjög alvarlegt. Önnur mikilvæg nýmæli í reglunum frá árinu 1985 voru þau að formálsorðin, sem áður hvöttu féлага í B.Í. til að hafa jafnan í huga siðareglur B.Í., kváðu nú á um að blaðamenn allra fjölmiðla skyldu jafnan hafa „í huga grundvallarreglur mannglegra samskipta“. Þannig var með nýjum siðareglum sjónum beint að blaða- og fréttamönnum allra fjölmiðla. Jafnframt var tekið fram í 6. gr. að siðanefnd gæti lagt fram rökstutt álit á kærufni þótt hvorki hinn kærði né ritstjóri/ábyrgðarmaður blaðs væru félagar í Blaðamannafélagi Íslands.⁷⁰ Nokkrar breytingar urðu á siðareglunum á árunum 1988 og 1991. Árið

⁶⁶ US Press Association, „US Press Association – Code of Ethics“ (*US Press Association*)

<<http://uspressassociation.org/page.php?57>> skoðað 5. maí 2015; Rétt er að geta þess að siðanefnd var að störfum í Bandaríkjunum á árunum 1973-1984, en ekki var áhugi fyrir því að halda starfsemi hennar áfram, sbr. Annegrete Skovbjerg og Oluf Jørgensen, „Presseetisk kontrol“ (2006) 1 *Journalistica* 44.

⁶⁷ Society of Professional Journalists, „Ethics Answers: Frequently Asked Questions“ (*Society of Professional Journalists*) <<http://www.spj.org/ethicsfaq.asp>> skoðað 5. maí 2015.

⁶⁸ Reglur Siðareglunefndar Blaðamannafélags Íslands. Hjálmar Jónsson, formaður B.Í. sendi Elfu Ýri Gylfadóttur reglurnar í tölvupósti 2. júlí 2015.

⁶⁹ Reglur Siðareglunefndar Blaðamannafélags Íslands. Hjálmar Jónsson, formaður B.Í. sendi Elfu Ýri Gylfadóttur reglurnar í tölvupósti 2. júlí 2015.

⁷⁰ Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn. 11,11.

1988 var bætt við 5. gr. ákvæði um að siðareglurnar setji ekki hömlur á tjáningarfrelsi blaðamanna sem skrifa undir fullu nafni og í sérstökum greinum þar sem persónulegar skoðanir eru alla jafna í fyrirrúmi. Jafnframt voru í 6. gr. tekin upp fyrirmæli um að menn skuli leita leiðréttingar sinna mála hjá viðkomandi fjölmiðli áður en þeir kæra til Siðanefndar B.Í.⁷¹

Árið 1991 var síðan bætt við 6. gr. þeim fyrirvara að siðanefndin gæti úrskurðað um undanþágur frá leiðréttingarákvæðinu. Einnig kom þá til sú viðbót að kæra skyldi berast nefndinni innan tveggja mánaða frá birtingu og það gert að skilyrði að mál fyrir dómstólum væri ekki rekið á sama tíma. Þá voru gerðar breytingar á orðalagi 3. gr. auk þess sem flokkurinn „óverulegt brot“ var felldur niður þannig að lægsta stig brots var því ámælisvert.⁷² Siðareglurnar hafa hinsvegar engri endurskoðun sætt frá þeim tíma eða í hart nær aldarfjórðung og þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir í þá veru.⁷³

Árið 1985, markaði raunar önnur og ekki síður merkileg tímamót í sögu fjölmiðlunar hér á landi en það ár var útvarp gefið frjálst frá og með 1. janúar 1986, sbr. þá ný útvarpslög nr. 68/1985.⁷⁴ Með gildistöku þeirra laga leit fyrst dagsins ljós lagaákvæði, sbr. 3. tl. 2. mgr. 3. gr., er varðaði lýðræðislegar grundvallarreglur sem virða bæri í starfi ljósvakamiðla. Mælt var fyrir um að þeim bæri að virða tjáningarfrelsi og stuðla að því að fram kæmu í dagskrá rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum. Ennfremur sagði að þeir aðilar, einstaklingar, félög eða stofnanir sem teldu að útvarpsstöð hefði ekki uppfyllt framangreind skilyrði gagnvart þeim og synjaði þeim um að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í dagskrá gætu lagt málið fyrir nýtt stjórnvald, útvarpsréttarnefnd. Nefndin skyldi þá, eins fljótt og við yrði komið, fella úrskurð um kærufni og væri sá úrskurður bindandi fyrir báða aðila. Í 7. gr. reglugerðar um útvarp samkvæmt tímabundnum leyfum nr. 610/1989 var einnig kveðið á um að útvarpsstöðvar skyldu í öllu starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur. Í 22. gr. reglugerðarinnar var síðan að finna ákvæði um úrskurði útvarpsréttarnefndar en þar kom m.a. fram að þegar nefndin úrskurðaði kæranda í vil gæti hún kveðið á um efni og birtingarhætti þeirra athugasemda eða leiðréttinga sem útvarpsstöð bæri að fara eftir. Þá var ennfremur kveðið á um það í 24. gr. reglugerðarinnar að brot gegn ákvæðum hennar vörðuðu refsingu samkvæmt lögum.

⁷¹ Árið 1990 voru síðan samþykktar vinnureglur fyrir siðanefnd í fimmtán liðum.

⁷² Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn. 11,12.

⁷³ Í grein Friðriks Þórs Guðmundssonar eru raktar tilraunir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum til að setja nýjar siðareglur: „Árið 2005 setti BÍ á laggirnar endurskoðunarnefnd til að fara yfir álitafni um siðareglur B.Í. Á þeim árum kom fram hörð gagnrýni á nokkra úrskurði Siðanefndar B.Í. og má nefna að í könnun höfundar meðal 100 reyndra blaða- og fréttamanna komu fram talsverðar efasemdir um áhrif siðanefndarúrskurða á faglega þróun vinnubragða stéttarinnar ... Endurskoðunarnefndin vann að málinu næstu árin og skilaði af sér tillögum veturinn 2009-2010. Þær tillögur voru til afgreiðslu á aðalfundum 2010 og 2011, en fengust ekki afgreiddar – fyrra árið vegna tímafrens formannskjörs og síðara árið var málinu frestað og vísað til frekari meðferðar nýrrar nefndar og þá meðal annars vegna þess að tillaga frá 31 blaða- og fréttamönnum að öðrum og ólíkum siðareglum var einnig borin upp. Á milli ofangreindra ára var önnur endurskoðunarnefnd sett á laggirnar, sem skilaði ítarlegri tillögu að nýjum siðareglum en sú fyrri, en í ljósi ágreinings var enn ný nefnd skipuð og þá með að markmiði að ná sáttum. Þessi nýja nefnd hefur engum tillögum skilað af sér enn og er ekki að störfum. Ágreiningurinn um innihald siðareglna blaða- og fréttamanna er því enn óleystur – og um leið uppfylla íslenskir blaða- og fréttamenn ekki eina meginforsenduna fyrir gildi siðareglna fagstéttar, að þær byggi á sameiginlegum gildum.“ Sjá: Friðrik Þór Guðmundsson, „Siðferðilegur sveigjanleiki íslenskra blaða- og fréttamanna“ í Helga Ólafs og Thamar M. Heijstra (ritstj.), *Þjóðarspegillinn. Ráðstefna í félagsvísindum XV. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2014* (Félagsvísindisstofnun Háskóla Íslands 2014) 1.

<http://skemman.is/stream/get/1946/19966/45838/3/Si%C3%B0fer%C3%B0ilegur_sveigjanleiki_F%C3%A9lag_s-og_mannv%C3%ADsindaeild.pdf>

⁷⁴ Sjá nánari sögulega umfjöllun um þróun fjölmiðlaumhverfis eftir 1985: Karl Axelsson og Elfa Ýr Gylfadóttir, „Grýtt slóð: Reglur um eignarhald á fjölmiðlum í íslenskum rétti“ í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Afmælisrit Páll Sigurðsson sjötugur 16 ágúst 2014* (Bókaútgáfan Codex 2014), 396-404.

Framangreindar breytingar árið 1985 leiddu þannig til þess að annarsvegar Siðanefnd B.Í. og hinsvegar útvarpsréttarnefnd réðu hvor um sig yfir heimildum, ólíkum að formi, til að úrskurða í málum er vörðuðu grundvallargildi faglegrar blaða- og fréttamennsku. Þannig tóku nýju siðareglur B.Í. til allra fjölmiðla og án tillits til þess hvort hinn kærði, ritstjóri eða ábyrgðarmaður væru félagar í B.Í. Gildissvið reglu nýrra útvarpslaga um lýðræðislegar grundvallarreglur var hinsvegar bundið við ljósvakamiðla.

Þegar sett voru ný útvarpslög nr. 53/2000 var ákvæði um lýðræðislegar grundvallarreglur að finna í 9. gr. laganna. Ákvæðið var samhljóða ákvæði fyrri útvarpslaga nema að við það bættist heimild útvarpsstöðva, sem fengið höfðu útvarpsleyfi í þeim yfirlýsta tilgangi að beita sér fyrir tilteknum málstað, að þeim væri óskilyt að flytja dagskrárefni sem gengi í berhöggi við stefnu stöðvarinnar.

Í 12. gr. laganna var síðan fjallað um kærur vegna 9. og 11. gr. (andsvarsrétt). Þar sagði að teldu einhverjir að útvarpsstöð hefði ekki uppfyllt skilyrði 9. og 11. gr. gagnvart þeim og þeim væri synjað um að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í dagskrá á þann hátt sem þeir vildu við una, gætu viðkomendur lagt málið fyrir útvarpsréttarnefnd. Nefndin skyldi þá, eins fljótt og við yrði komið, fella úrskurð um kæruefni, og væri sá úrskurður bindandi fyrir aðila. Í athugasemdum greinargerðar varðandi 12. gr. var áréttað að úrskurður útvarpsréttarnefndar væri endanleg ákvörðun á stjórnarsýslustigi, en þeir sem teldu að útvarpsréttarnefnd hefði ekki rétt hlut sinn ættu kost á því að leggja mál sitt fyrir umboðsmann Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997, sem og að höfða mál fyrir dómstólum.⁷⁵

Þá var jafnframt kveðið á um það í 1. tl. 30. gr. útvarpslaganna frá 2000 að færi útvarpsstöð ekki að fyrirmælum 9. gr. varðaði það stjórnvaldssektum samkvæmt úrskurði útvarpsréttarnefndar. Gilti þetta nema brot vörðuðu refsiviðurlögum samkvæmt öðrum lögum. Í skýringum með ákvæði 30. gr. var upplýst að um nýmæli væri að ræða. Þannig væri lagt til að fyrir brot á viðkomandi ákvæðum laganna yrði eftirleiðis beitt stjórnvaldssektum samkvæmt úrskurðum útvarpsréttarnefndar, en samkvæmt eldri lögum vörðuðu brot gegn ákvæði um lýðræðislegar grundvallarreglur refsingu. Þá kom fram í skýringum með frumvarpinu að brot þessi væru almennt þess eðlis að ekki væri ástæða til þess að vísa þeim til dómstóla nema sá aðili, sem talinn væri brotlegur, kysi svo, sbr. 4. mgr. 30. gr. Þess mætti vænta að viðbrögð við þeim brotum sem um ræddi yrðu skjótari hjá stjórnvaldi en vera mundi ef þau sættu meðferð fyrir dómstólum.⁷⁶

Við setningu laga um fjölmiðla nr. 38/2011 var sú breyting gerð á gildissviði þeirra, að lögin taka til hljóð- og myndmiðla, prentmiðla og netmiðla. Ákvæðið um lýðræðislegar grundvallarreglur er í 26. gr. laganna.

Í f-lið 1. mgr. 54. gr. frumvarpsins sem til grundvallar lagasetningunni lá var að finna heimild fjölmiðlanefndar til að leggja á stjórnvaldssekt væri brotið gegn 26. gr. laganna og í g-lið 1. mgr. 56. gr. var lögð til refsing ef brotið væri gegn ákvæðinu.⁷⁷ Í meðförum þingsins var þessu hins vegar breytt og ákveðið að ekki yrði að svo stöddu heimilað að grípa til viðurlaga, þ.e. stjórnvaldssekta eða refsinga, vegna brota gegn ákvæðum 26. gr. Með þessu áréttaði meirihlutinn að ákvæðið um lýðræðislegar grundvallarreglur bæri að túlka sem stefnuyfirlýsingu um grundvallarreglur í fjölmiðlun en ekki væri ætlunin að setja tjáningarfrelsi íslenskra fjölmiðla auknar skorður.⁷⁸ Með

⁷⁵ Alþt. 1999-2000, A-deild, þskj. 241 – 207. mál, athugasemdir við 12. gr.

⁷⁶ Alþt. 1999-2000, A-deild, þskj. 241 – 207. mál, athugasemdir við 30. gr.; Í 7. mgr. 2. gr. reglugerðar um útvarpsstarfsemi nr. 50/2002 var jafnframt gert ráð fyrir því að ef brot teldist ekki alvarlegt eða væri ekki ítrekað gæti útvarpsréttarnefnd látið við það sitja að beita áminningu.

⁷⁷ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 – 198. mál.

⁷⁸ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1111 – 198. mál, nefndarálit meirihluta menntamálanefndar.

setningu laganna hafði fjölmiðlanefnd því hvorki heimildir til þess að leggja á stjórnsluviðurlög, kæra mál til lögreglu eða beita viðurlögum af öðrum toga svo sem útvarpsréttarnefnd hafði haft á grundvelli eldri laga.

Með frumvarpi því sem samþykkt var sem lög nr. 54/2013 um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 var gerð sú breyting að við 11. gr. laganna bættist ný heimild fjölmiðlanefndar til að ljúka málum vegna brota á lögnum með birtingu áhlits. Ætti það jafnt við um erindi sem fjölmiðlanefnd bærust og þau sem hún tæki upp að eigin frumkvæði. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að þau tilvik gætu komið upp að fjölmiðlanefnd teldi ástæðu til þess að fjalla um málefni er vörðuðu fjölmiðla og/eða fjölmiðlaveitur í því skyni að stuðla að því að markmið og tilgangur laganna næði fram að ganga. Í slíku álitu gætu falist leiðbeinandi tilmæli um þætti sem betur mættu fara í starfsemi fjölmiðilsins og/eða í þeim tilvikum þar sem augljóslega væri farið gegn ákvæðum laganna en engar viðurlagaheimildir væru fyrir hendi.⁷⁹

4.2 Efnislegt inntak siðareglna og 26. gr. laga um fjölmiðla

Að framangreindu sögulegu yfirliti virtu er þessu næst ástæða til að huga nánar að efnislegu inntaki þeirra mismunandi heimilda sem til grundvallar liggja og víkja þá fyrst að siðareglum B.Í., en síðan að grundvelli 26. gr. laga um fjölmiðla.

4.2.1 Um almennt inntak siðareglna blaðamanna

Gildandi siðareglur B.Í. eins og þær voru samþykktar á aðalfundi félagsins 1991 spanna sex greinar, en þær sem einkum varða umfjöllunarefni þessarar greinar eru eftirfarandi:

1. gr.

Blaðamaður leitast við að gera ekkert það, sem til vanvirðu má telja fyrir stétt sína eða stéttarfélag, blað eða fréttastofu. Honum ber að forðast hvaðeina sem rýrt gæti álit almennings á starfi blaðamanns eða skert hagsmuni stéttarinnar. Blaðamaður skal jafnan sýna drengskap í skiptum sínum við starfsfélag.

3. gr.

Blaðamaður vandar upplýsingaöflun sína, úrvinnslu og framsetningu svo sem kostur er og sýnir fyllstu tillitssemi í vandasömum málum. Hann forðast allt, sem valdið getur saklausu fólki, eða fólki sem á um sárt að binda, óþarfa sársauka eða vanvirðu.

5. gr.

Blaðamaður varast að lenda í hagsmunaágreiningi, til dæmis með því að flytja fréttir eða frásagnir af fyrirtækjum eða hagsmunasamtökum þar sem hann á sjálfur aðild. Hann skal fyrst og síðast gæta hagsmuna lesenda og sóma blaðamannastéttarinnar í hverju því sem hann tekur sér fyrir hendur í nafni starfs síns. Blaðamaður hefur í skrifum sínum sannfæringu sína að leiðarljósi. Hann gætir þess að rugla ekki saman ritstjórnarlegu efni, sem hefur augljóst upplýsinga- og fræðslugildi, og auglýsingum í myndum og/eða máli. Siðareglur þessar setja ekki hömlur á tjáningafrelsi blaðamanna sem skrifa undir fullu nafni afmarkaða þætti í fjölmiðlum, til dæmis gagnrýni, þar sem persónulegar skoðanir höfundar eru í fyrirrúmi.⁸⁰

⁷⁹ Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 631 – 490. mál, athugasemdir við 4. gr.

⁸⁰ Blaðamannafélag Íslands, „Siðareglur Blaðamannafélags Íslands“ (Blaðamannafélag Íslands) <<http://www.press.is/images/skjol/sidareglur.pdf>> skoðað 22. apríl 2015.

Svo sem nánar verður komið að síðar eiga langflestar kvartanir til Siðanefnar B.Í. rætur sínar að rekja til meintra brota á 3. gr. þeirra. Almenn séð má hins vegar flokka kærur í tvo flokka. Annars vegar varða þær brot á því sem kallað hefur verið *tillitssemisreglan* og hins vegar brot á því sem kallað hefur verið *vandvirknisreglan*. Þessar tvær reglur hafa verið skýrðar svo að: „Vandvirknisreglan krefst þess að blaðamaður skýri rétt frá, afli upplýsinga samviskusamlega, virði heimildir sínar og haldi trúnað við heimildarmenn. Tillitssemisreglan krefst þess að einstaklingar eða hópar fólks séu ekki særðir eða vanvirtir að tilefnislausu í fjölmiðlum.”⁸¹

Þó að siðareglur blaðamannafélaga hinna ýmsu þjóðríkja séu ólíkar eru þó ákveðnir þættir sem þær eiga sameiginlega. Þeirrar ættar er inngangur 1. gr. íslensku siðareglanna og sama á við um það sem segir í 3. gr. þeirra um að blaðamaður vandi upplýsingaöflun, úrvinnslu, framsetningu, tillitsemi í vandasömum málum og það að forða beri saklausu fólki, eða fólki sem á um sárt að binda frá óþarfa sársauka og vanvirðu. Sama á við um fyrirmæli 5. gr. um hagsmunaágreiningu, hagsmuni lesenda, sannfæringu blaðamanns og aðgreiningu ritstjórnarlegs efnis frá öðru óskyldu efni.

Í siðareglum flestra nágrannaríkja Íslands má sjá skýra útlistun á þeim grundvallarþáttum sem einkenna skuli faglega blaða- og fréttamennsku. Jafnframt má í upphafi siðareglna gjarnan sjá sérstaka tilvísun í samfélagslegt hlutverk fjölmiðla.

Í norsku siðareglunum (n. Vær Varsom-plakaten) segir í 1.1. gr. að tjáningarfrelsi, frelsi til upplýsinga og prentfrelsi séu grundvöllur sérhvers lýðræðisríkis.⁸² Frjálsir og óháðir fjölmiðlar séu með mikilvægustu stöðunum lýðræðissamfélaga. Í 1.2. gr. segir enn fremur að fjölmiðlar skuli sinna því mikilvæga verkefni að miðla upplýsingum, vera vettvangur umræðu og að gegna hlutverki samfélagsrýnis. Þá beri fjölmiðlar ábyrgð á því að ólíkum sjónarmiðum sé komið á framfæri. Í 1.4. gr. segir jafnframt að það sé réttur fjölmiðla að upplýsa um það sem gerist í samfélaginu og upplýsa um gagnrýniverð tengsl. Þá segir að það sé hlutverk fjölmiðla að gagnrýna hvernig fjölmiðlarnir sjálfir uppfylli samfélagslegt hlutverk sitt. Jafnframt er ítarlega fjallað um starfshætti blaða- og fréttamanna og hvernig vanda skuli vinnubrögð. Þannig segir m.a. í 3.2. gr. að blaðamaður skuli vera gagnrýninn á heimildir sínar og gæta að því að upplýsingar séu réttar. Það séu góðir starfshættir blaðamanna að fá upplýsingar úr mörgum áttum og að tryggja að þær hafi þýðingu fyrir efnið. Blaðamaður skuli vera sérstaklega gætinn þegar fengnar eru upplýsingar frá ónafngreindum heimildarmönnum, heimildarmönnum, sem bjóða einkarétt á upplýsingum, og á upplýsingar sem fengnar eru gegn greiðslu.

Í 1.1. gr. sænsku siðareglanna (s. Etiska regler för press, TV och radio) segir að til að tryggja að fjölmiðlar sinni samfélagslegu hlutverki sínu og viðhaldi trausti almennings á fjölmiðlum þurfi fréttir að vera fjölbreyttar og réttar.⁸³ Í 1.2. gr. segir enn fremur að blaðamenn skuli vera gagnrýnir á heimildir sínar. Tryggja þurfi, eins og mögulegt sé miðað við aðstæður, að upplýsingarnar séu réttar, jafnvel þó að þeim hafi áður verið miðlað. Gefa verði notandanum möguleika á að aðgreina upplýsingar sem byggja á staðreyndum frá öðru efni. Í 13. gr. segir að blaðamenn skuli leitast við að gefa einstaklingum sem gagnrýndir eru tækifæri til að svara gagnrýninni á sama tíma. Einnig skuli þeir reyna að koma öllum sjónarmiðum málsaðila á framfæri. Þá skuli blaðamenn hafa í huga að ásakanir af ólíku tagi geta haft það eina markmið að vanvirða þann sem ásökunin beinist að.

⁸¹ Þorsteinn Gylfason, „Spjall um siðareglur og siðanefnd blaðamanna“ (2004) 26 *Blaðamaðurinn* 3, 5-6.

⁸² Pressens Faglige Utvalg, „Vær Varsom-plakaten“ (*Pressens Faglige Utvalg*) <<http://presse.no/pfu/etiske-regler/vaer-varsom-plakaten/>> skoðað 22. apríl 2015.

⁸³ Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON), „Etiska regler för press, TV och radio“ (*Etiska regler för Pressen*) <<http://po.se/regler/pressetiska-regler>> skoðað 22. apríl 2015.

Í 1. gr., kafla A, í dönsku siðareglunum (d. Vejledende regler for god presseskik) segir að það sé hlutverk fjölmiðla að miðla fljótt réttum upplýsingum.⁸⁴ Þá skuli sannreyna eins vel og hægt sé hvort upplýsingarnar séu réttar. Í 2. gr., kafla A, segir að blaðamenn þurfi að vera gagnrýnir á fréttameildir sínar, sérstaklega þegar upplýsingarnar geta verið litadár af persónulegum áhuga eða þegar þeim er ætlað að valda skaða. Þá segir í 4. gr. sama kafla að árásir og andsvör skuli, eftir því sem hægt er, vera sett í samhengi með sama hætti. Þetta eigi sérstaklega við um móðgandi eða skaðleg ummæli.

Í formála siðareglna (e. code of ethics) hinna bandarísku Society of Professional Journalists segir að félagar í samtökunum séu þeirrar skoðunar að það leggi grunn að réttlæti og lýðræði að upplýsa almenning. Með faglegri blaðamennsku sé reynt að tryggja flæði réttra og sanngjarnra upplýsinga. Siðareglurnar hafa fjórar meginstoðir: Að leita sannleikans og miðla honum; að lágmarka skaða; að vera sjálfstæð/ur í vinnubrögðum; að sýna ábyrgð og gagnsæi í vinnubrögðum.⁸⁵

4.2.2 Um inntak ákvæðis 26. gr. laga um fjölmiðla

Svo sem fyrr segir á ákvæðið um lýðræðislegar grundvallarreglur rætur að rekja til 3. tl. 2. mgr. 3. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 og tók þá aðeins til ljósvakamiðla.

Þess er áður getið að með útvarplögum 53/2000 var ákvæði laganna frá 1985 um lýðræðislegar grundvallarreglur, sbr. 9. gr. laganna, breytt á þá leið að útvarpsstöðvum sem fengið höfðu leyfi í þeim yfirlýsta tilgangi að beita sér fyrir tilteknum málstað væri óskilyrt að flytja dagskráefni sem gengi í berhöggi við stefnu stöðvarinnar. Í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga kom fram að undantekningin væri til komin í því skyni að fram kæmu í dagskrá rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum. Ákvæðið væri í anda tjáningarfrelsis því að óeðlilegt yrði að teljast að þeir sem á réttum forsendum hefðu fengið leyfi til útvarpsreksturs til þess að vinna að framgangi einhvers tiltekins málefni yrðu neyddir til þess að birta efni sem andstætt væri því málefni sem þeir vildu vinna fyrir. Væri útvarpsstöðvum í þessu efni játaður sami réttur og t.d. blöðum sem gefin væru út til stuðnings tilteknum málstað og engum dytti í hug að skylduð yrðu til að birta efni í andstöðu við yfirlýst baráttumál sín. Þá sagði enn fremur að hvort sem í hlut ættu útvarpsstöðvar eða dagblöð yrði það að teljast góð blaðamennska og í samræmi við lýðræðislegar grundvallarreglur að ætla andstæðum sjónarmiðum nokkurt rúm, en fráleitt væri að gera það að lagaskyldu þegar skilyrði sérákvæðisins væru uppfyllt.⁸⁶

Það er því athyglisvert að með útvarpslögum 53/2000 var fallið frá þeirri afdráttarlausu kröfu að í dagskrá ljósvakamiðla skyldu ávallt koma fram rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum. Þannig var stigið það skref að ljósvakamiðlum væri ekki lengur skylt að gæta ávallt að hlutlægni, heldur fengu þeir heimild til að vinna að framgangi tiltekins málefni án þess að verða knúnir til að birta efni sem andstætt væri því málefni.

Sú breyting varð við lögtöku almennra laga um fjölmiðla árið 2011 að gildissvið þeirra nær til allra fjölmiðla. Í frumvarpi til laganna var ákvæði 26. gr. um lýðræðislegar grundvallarreglur svo hljóðandi:

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu í öllu starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegum grundvallarreglum, virða tjáningarfrelsi og friðhelgi einkalífs. Þeir skulu miðla fjölbreyttu efni og mismunandi

⁸⁴ Pressenævnet, „Regler for god presseskik“ (*Pressenævnet*) <<http://www.pressenaevnet.dk/Love-og-regler/Regler-for-god-presseskik.aspx>> skoðað 22. apríl 2014.

⁸⁵ Society of Professional Journalists, „Code of Ethics“ (*Society of Professional Journalists*) <<http://www.spj.org/pdf/spj-code-of-ethics-poster.pdf>> skoðað 5. maí 2015.

⁸⁶ Alpt. 1999-2000, A-deild, þskj. 241 – 207. mál, athugasemdir við 9. gr.

sjónarmiðum á hlutlægan hátt. Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu eftir fremsta megni gefa ólíkum hópum samfélagsins kost á að tjá skoðanir sínar og sjónarmið og stuðla að gagnkvæmum skilningi og virðingu fyrir ólíkum sjónarmiðum mismunandi hópa í samfélaginu. Þá er fjölmiðlum óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi og ósæmilegra athafna. Þó skal fjölmiðlaþjónustuveitanda sem hefur þann yfirlýsta tilgang að beita sér fyrir tilteknum málstað vera óskýlt að miðla efni sem gengur í berhög við stefnu miðilsins.⁸⁷

Í nefndarálit meirihluta menntamálanefndar um frumvarpið var lagt til að felld yrði brott hugtakið *ósæmilegar athafnir* þar sem það þótti of matskennt og það væri erfiðleikum bundið að skilgreina hvað gæti fallið þar undir. Þá lagði meirihlutinn einnig til breytingar á orðalagi ákvæðisins í þeim tilgangi að gera það skýrara og markvissara. Í því sambandi var lagt til að bætt yrði við fyrirmælum í þá veru að fjölmiðlaveita skyldi kappkosta að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni og jafnframt gæta þess að mismunandi sjónarmið kæmu fram. Meirihlutinn lagði jafnframt til þá breytingu að fjölmiðlaveitur skyldu virða jafnrétti kynjanna sem og að tryggja að mismunandi sjónarmið kæmu fram í umfjöllun um fréttir og fréttatengt efni.⁸⁸

Með framangreindum breytingum lagði meirihluti menntamálanefndar til að ákvæði 26. gr. um lýðræðislegar grundvallarreglur yrði svohljóðandi og gekk það eftir við endanlega samþykkt laganna:

Fjölmiðlaveita skal í starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi. Hún skal virða mannréttindi og jafnrétti auk þess að hafa í huga friðhelgi einkalífs. Fjölmiðlaveita skal gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, jafnt karla sem kvenna. Fjölmiðlaveitu sem hefur þá yfirlýstu stefnu að beita sér fyrir tilteknum málstað skal vera óskýlt að miðla efni sem gengur í berhög við stefnu miðilsins.⁸⁹

Í frumvarpi til laga nr. 54/2013 um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur og endurbætur) var í 8. gr. lögð til svofelld breyting á orðalagi 26. gr.:

- a. 2. málsl. orðast svo: *Hún skal virða mannréttindi og jafnrétti, og einnig friðhelgi einkalífs nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars.*
- b. Í stað orðanna „í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni“ í 3. málsl. kemur: *í fréttum og fréttatengdu efni.⁹⁰*

Í greinargerð með frumvarpinu var breytingartillagan rökstudd og m.a. vísað til ákvæðis 5. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000. Jafnframt var bent á að í meðförum menntamálanefndar á því frumvarpi sem varð að lögum nr. 38/2011 hefðu orðið þau mistök við frágang að endanlegu orðalagi 26. gr. laganna að orðasambandið „umfjöllun um“ hefði bæst við orðin fréttir og fréttatengt efni. Samkvæmt orðanna hljóðan næði lagagreinin ekki því markmiði sínu að fjölmiðlaveita virði hlutlægni og nákvæmni í sjálfri fréttamiðluninni, heldur aðeins þegar fjölmiðlaveitan „fjallar um fréttir“, þ.e. í ritstjórnargreinum, fréttaskýringum og þess

⁸⁷ Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 – 198. mál.

⁸⁸ Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1111 – 198. mál, nefndarálit meirihluta menntamálanefndar.

⁸⁹ Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1111 – 198. mál, breytingartillögur frá meirihluta menntamálanefndar.

⁹⁰ Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 631 – 490. mál.

háttar umfjöllun. Því var lagt til að orðin „umfjöllun sinni um“ féllu brott.⁹¹ Þessar breytingar náðu fram að ganga.

4.3 Um samspil 26. gr. laga um fjölmiðla og siðareglna B.Í.

Líkt og fjallað hefur verið ítarlega um hér að framan fóru Siðanefnd B.Í. og útvarpsréttarnefnd báðar, frá og með árinu 1986, með heimildir til að hafa faglegt eftirlit með því að fjölmiðlar virtu grundvallargildi blaðamennsku.

Með setningu laga um fjölmiðla nr. 38/2011 breyttist sem fyrir segir gildissvið þeirra þannig að 26. gr. þeirra um lýðræðislegar grundvallarreglur tekur til allra fjölmiðla sem falla undir lögin. Með breytingum á lögum um fjölmiðla vorið 2013 var orðalagi greinarinnar breytt til að ná takmarki sínu auk þess sem fjölmiðlanefnd fékk heimild til að gefa út álit vegna brota á lögnum. Frá árinu 2013 hafa þannig bæði Siðanefnd B.Í. og fjölmiðlanefnd virkt eftirlit með öllum fjölmiðlum á grundvelli framangreindra ákvæða sem að efni til skarast verulega.

Þegar borin eru saman ákvæði siðareglna B.Í. annars vegar og 26. gr. laga um fjölmiðla hins vegar, má sjá að 26. gr. er ætlað rýmra og almennara gildissvið. Þannig eru siðareglurnar bundnar við réttindi þess aðila sem meint brot beinist að og viðkomandi blaðamann meðan hver sem er getur borið fyrir sig 26. gr. laga um fjölmiðla og fjölmiðlaveitan sem slík ber ábyrgð samkvæmt lagareglunni. Þó efnislegur samhljómur sé ríkur með 26. gr. og siðareglunum, einkum 3. gr., er þó fyrir að fara efnislegum mun. Í 26. gr. er vísað til almennra mannréttinda, svo sem jafnréttis og friðhelgi einkalífs. Auk þess er lögð áhersla á hlutlægni og að mismunandi sjónarmið komi að jafnaði fram. Áherslur samsvarandi greina siðareglnanna hafa ríkari í forgrunni kröfur um vandvirkni og fagleg vinnubrögð, tillitsemi gagnvart borgurunum og að hagsmunaárekstrum sé undir öllum kringumstæðum forðað. Í 5. gr. siðareglnanna er raunar jafnframt lögð áhersla á sannfæringu og tjáningarfrelsi blaðamannsins sem kallast á við lýðræðishlutverk fjölmiðils og upplýsingarétt almennings samkvæmt 26. gr. laga um fjölmiðla. Þá er sá grundvallarmunur á siðareglum B.Í. og 26. gr. laga um fjölmiðla að með þeim siðarnefndu er fjölmiðlum, með nánar tilgreindum skilyrðum, heimilað að beita sér fyrir tilteknum málstað og víkja þar með frá reglunni um hlutlægni í umfjöllun.

Að þessu sögðu er áhugavert að skoða með hvaða hætti leyst hefur verið úr málum af þessum toga annars vegar fyrir fyrir Siðanefnd B.Í. vegna brota á framangreindum ákvæðum siðareglnanna og hins vegar stjórnvaldi fjölmiðlamála vegna reglunnar um lýðræðislegar grundvallarreglur.

4.3.1 Úrskurðir Siðanefndar B.Í.

Allt frá árinu 1965 hefur verið kveðið á um það í siðareglum blaðamanna að hver sá sem telur að blaðamaður hafi brotið siðareglur félagsins og hefur hagsmuna að gæta, geti kært meint brot til Siðanefndar B.Í.⁹² Í langflestum þeirra mála sem siðanefndin hefur fjallað um er augljóst að kærendur eiga sjálfir hagsmuna að gæta þar sem kærð er birting efnis sem varðar þá sjálfa, fyrirtæki þeirra eða skjólstaðinga. Nokkur dæmi eru þó um það að aðilar sem ekki eiga beinna og einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta, ekki síst opinberir aðilar, hafi kært umfjöllun um tiltekinn málaflokk.⁹³

⁹¹ Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 631 – 490. mál, athugasemdir við 8. gr.

⁹² Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11, 12.

⁹³ Dæmi um opinbera aðila eru t.d. Barnaverndarnefnd sem kært hefur umfjöllun um mál barna og unglinga og Embætti Landlæknis sem kær hefur umfjöllun um veikt fólk. Sjá: Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11, 13.

Á árunum 1966 – 2014 hafa ríflega 220 mál verið tekin til meðferðar hjá nefndinni. Í samantekt sem gerð var á kærur sem bárust Siðanefnd B.Í. kemur fram að á árunum 1966 – 1985 eru rúmlega 40% þeirra sem leggja fram kærur fjölmiðlafólk.⁹⁴ Á þessu tímabili er því í flestum tilvikum verið að kæra ummæli annars fjölmiðlafólks, vinnubrögð þess og fréttaflutning. Skýrist þetta háa hlutfall fjölmiðlafólks í hópi kæranda ekki síst af sterkri stöðu flokksblaða á tímabilinu, og togstreitunni milli fjölmiðla sem henni fylgdi. Í samantekt sem gerð var á kærur sem bárust Siðanefnd B.Í. á árunum 1985 – 2005 sést að hlutur fjölmiðlafólks er kominn niður í 10%. Einstaklingar eru tæplega 60% kæranda í stað 29% á fyrra viðmiðunartímabili.⁹⁵

Um tveir þriðju hlutar kærur mála sem borist hafa Siðanefnd B.Í. á öllum starfstíma hennar hafa beinst gegn prentmiðlum en tæpur þriðjungur gegn ljósvakamiðlum, en eins og fyrr segir var gildissvið siðareglanna rýmkað árið 1985 á þann veg að þær tækju einnig til annars fjölmiðlafólks en blaðamanna í bókstaflegri merkingu.⁹⁶ Í tæplega helmingi tilvika hefur nefndin úrskurðað að brot hafi átt sér stað en í rúmum helmingi mála hefur hún talið að svo hafi ekki verið eða vísað máli frá. Athygli vekur þó að þegar skoðuð er hlutfallsleg skipting úrskurða eftir tímabilunum tveimur, það er annars vegar 1966 til 1985 og hins vegar 1985 til 2005 þá hefur hlutfall frávísana ekki breyst en hlutfall þeirra mála þar sem ekki hefur verið talið að brot hafi átt sér stað hefur nær tvöfaldast á kostnað þeirra tilvika þar sem talið hefur verið að brot hafi átt sér stað. Þannig eru blaðamenn úrskurðaðir brotlegir í 60% tilvika eða oftast fram til ársins 1995 og á tímabilinu 1976 til 1980 eru í öllum tilvikum talið vera um brot að ræða.⁹⁷ Á tímabilinu 1996 til 2000 lækkar hlutfallið hins vegar niður í 30%, en hækkar síðan lítillega aftur. Bent hefur verið á að ýmsar skýringar kunni að vera á þessari þróun. Nærtækast sé að benda á breytingar sem urðu á siðareglum árið 1991 þegar flokkurinn „óverulegt brot“ var aflagður. Þá hafi heimildir siðanefndar til þess að vísa frá málum verið rýmkaðar og meiri kröfur eru gerðar til kæranda.⁹⁸ Auk þess hefur verið sett inn ákvæði til verndar tjáningarfrelsi blaðamanna svo sem fyrr segir.

Svo sem fyrr getur er það 3. gr. siðareglanna sem mest hefur reynt á við framkvæmd þeirra. Það leiðir raunar þegar af eðli og efni greinarinnar þar sem kveðið er á um að blaðamaður skuli vanda upplýsingaöflun sína, úrvinnslu, framsetningu, sýna tillitssemi og forðast að valda saklausu fólki, eða fólki sem á um sárt að binda, óþarfa sársauka eða vanvirðu.⁹⁹

Í tæplega 80% tilvika á öllu tímabilinu er vísað til 3. gr. einnar í úrskurðum Siðanefndar B.Í. og kemur hún við sögu í 97% mála þar sem fjölmiðill er úrskurðaður brotlegur.¹⁰⁰

Eðli máls samkvæmt er ekki unnt að gera með heildstæðum hætti grein fyrir öllum þeim úrskurðum Siðanefndar B.Í. sem fallið hafa á þessu sviði. Því er sá kostur tekinn að velja nokkur nýleg en innbyrðis ólík tilvik þar sem annars vegar kemur við sögu *tillitssemisreglan* og hins vegar *vandvirknisreglan*.

⁹⁴ Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11, 13.

⁹⁵ Rétt er að geta þess að tímabilin sem um ræðir eru annars vegar frá 1966 til júní 1985 og eftir júní 1985 til loka 2005.

⁹⁶ Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11,13.

⁹⁷ Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11, 17.

⁹⁸ Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11, 17.

⁹⁹ Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11, 18.

¹⁰⁰ Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11, 18.

Segja má að mál nr. 1/2005-2006 hafi snúist um tillitssemisregluna sem fyrr er getið.¹⁰¹ Málið fjallaði um forsíðufrétt í DV þar sem sagt var frá því að starfsmaður Landspítala væri á gjörgæslu vegna hermannaþveiki. Birt var mynd af manningu bæði á forsíðu og á innsíðum blaðsins þar sem einnig var birt nafn hans og konu hans. Fleiri fréttir af veikindunum fylgdu í kjölfarið næstu daga. Sonur mannsins kærði þessa umfjöllun til siðanefndar og taldi brotið gegn 3. gr. siðareglanna. Siðanefnd taldi meginatriði málsins vera þau að nafn sjúklings hefði verið birt í heimildarleysi ásamt mynd af honum. Málavextir bentu ekki til að neina nauðsyn hafi borið til að almenningur vissi hver sjúklingurinn væri né hvernig hann liti út. Þá sagði siðanefndin að 3. gr. siðareglanna kvæði skýrt á um að blaðamaður skyldi forðast allt það sem gæti valdið saklausu fólki, eða fólki sem ætti um sárt að binda, óþarfa sársauka eða vanvirðu. Ætti það jafnt við um texta og myndir. Siðanefndin taldi einsýnt að þess hefði ekki verið gætt í málinu. Með efnistöfum sínum hefði ritstjórn DV mátt vita að aukið væri á þjáningar sjúklingsins og aðstandenda hans. Þá sagði siðanefndin í úrskurði sínum að hún teldi að almennt þyrfti að gæta sérstakrar varkárni í umfjöllun um sjúklinga og að virða bæri einkalíf þeirra. Var því talið að brotið hefði verið með alvarlegum hætti gegn 3. gr. siðareglanna.

Mál nr. 1/2013-2014 varðaði einnig tillitssemisregluna. Málavextir voru þeir að í grein undir fyrirsögninni „Dæmdur fyrir stórfellt fíkniefnasmygl“ sem birt var í Fréttablaðinu 5. júní 2013 var fjallað um þungan dóm sem Íslendingur hlaut í Danmörku fyrir fíkniefnasmygl.¹⁰² Í lok greinarinnar kom eftirfarandi fram: „Alls voru fimm manns ákærðir fyrir að hafa tekið þátt í smyglinu, þar á meðal faðir hans.“ Bent var á að sú fullyrðing, að faðir hins dæmda hafi tekið þátt og verið ákærður í umræddu máli væri alröng. Hafði hann hvorki verið kallaður til yfirheyrslu sem vitni í umræddu máli og því síður haft stöðu grunaðs eða verið ákærður. Af hálfu viðkomandi blaðamanns var því haldið fram að í umræddu tilviki hefði verið átt við annað og eldra mál þar sem kærandi hefði sannanlega verið ákærður en svo sýknaður. Siðanefnd taldi að ómögulegt hefði hinsvegar verið að lesa þetta úr fréttinni auk þess sem erfitt hafi verið að sjá tilganginn með því að rifja það mál upp, tengja það við hið nýja mál og tilgreina í leiðinni föður hins dæmda, sem ekki hefði tengst málinu. Taldi nefndin að Fréttablaðið hefði í umræddu tilviki gerst brotlegt við 3. gr. siðareglanna og að brotið væri ámælisvert.

Í máli nr. 7/2002-2003 var fjallað um fólk af erlendum uppruna, vegna fréttar á forsíðu Fréttablaðsins 2. janúar 2003, en segja má að málið hafi einnig varðað við fyrnefnda tillitssemisreglu. Taldi kærandi að fréttatitlingur Fréttablaðsins um fólk af erlendum uppruna hefði verið til þess fallinn að vekja ranghugmyndir, skapa neikvæðar staðalmyndir af innflytjendum og verið fordómahvetjandi. Kæran varðaði frétt undir fyrirsögninni: „Lögregla rannsakar meint gervihjónabönd“. Jafnframt sagði: „Af 18 hjónum sem komið hafa frá Víetnam eftir 1990 hafa 17 skilið. Sumt fólkið hefur síðan gengið nokkrum sinnum í hjónaband, að því er talið er til að koma fólki inn í landið. Málinu líkt við sparimerkjahjónaböndin á árum áður“. Siðanefnd taldi í úrskurði sínum að blaðamönnum bæri að sýna fyllstu tillitsemi í umfjöllun um viðkvæm mál er snerta minnihlutahópa hvað varðaði nafngreiningu eða nánari tilgreiningu á þeim sem í hlut eiga. Gera þyrfti greinarmun á því, hvort tilgreiningar væri þörf, vegna samhengis við inntak fréttarinnar, eða hvort slík tilgreining væri óþörf. Siðanefnd sagði ennfremur að sú frétt sem var til umfjöllunar ætti rætur að rekja til þeirra upplýsinga blaðamanns að Lögreglan í Reykjavík hefði til rannsóknar hvort tilgreindur hópur fólks af erlendum uppruna hefði með skipulegum hætti farið á svig við lög, í því

¹⁰¹ Úrskurður Siðanefndar B.Í. 18. ágúst 2005 í máli nr. 1/2005-2006 <<http://www.press.is/index.php/urskurdhir-sidhanefndar/74-mal-nr-1-2005-2006>> skoðað 30. maí 2015.

¹⁰² Úrskurður Siðanefndar B.Í. 27. ágúst 2013 í máli nr. 1/2013-2014 <http://www.press.is/images/skjol/urskurdir/Urskurdur_1_2013-2014.pdf> skoðað 3. júní 2015.

skyni að afla löndum sínum réttinda hérlendis, sem þeir ella myndu ekki njóta. Ekki lægi annað fyrir en að lögregla hefði, þegar fréttin var birt, haft meinta háttsemi til rannsóknar vegna grunsemda sinna. Það var því mat siðanefndar að það hefði verið rétt að geta þess að málið væri reist á grunsemdum. Tilgreining uppruna þess hóps, sem rannsóknin beindist að, hefði verið rökréttur hluti fréttarinnar og fæli því ekki í sér smámun vegna kynþáttar að mati nefndarinnar. Var það niðurstaðan að Fréttablaðið hefði ekki brotið gegn ákvæðum siðareglna B.Í.¹⁰³

Vandvirknisreglan gerir, svo sem fram hefur komið, öðru fremur ráð fyrir því að blaða- og fréttamenn hafi traustar heimildir fyrir staðhæfingum sem miðlað er, einkum þegar fram koma alvarlegar ásanir. Í máli nr. 2/2008-2009 var fjallað um fréttaflutning í kvöldfréttatíma Sjónvarps þann 9. júlí 2008, sem hélt áfram næstu daga svo og í fréttum í útvarpi.¹⁰⁴ Inngangur fyrstu fréttar var svo hljóðandi: „G [leturbreyting höfunda], sem lét af störfum sem forstjóri Orkuveitu Reykjavíkur í lok maí, tók marga kassa með trúnaðarupplýsingum úr skjalageymslu Orkuveitunnar skömmu fyrir starfslok. Hann neitaði að afhenda gögnin þegar eftir því var leitað. Þess hefur nú verið krafist að hann skili gögnunum í dag, annars þurfi Orkuveitan að grípa til aðgerða.“ Í kærú til siðanefndar, sagði að forstjórinn fyrrverandi hefði sent fjölmiðlum yfirlýsingu daginn eftir að fréttin birtist, þar sem fram hefði komið að hann hefði ekki tekið nein gögn úr skjalageymslu Orkuveitunnar. Þrátt fyrir þetta hefði sjónvarpið ekki séð ástæðu til að leiðrétta fréttina. Þá kom fram að hann hefði með bréfi dagsettu 16. júlí sama ár óskað þess að fréttastofa sjónvarps drægi frétt sína til baka og bæði sig afsökunar á ærumeiðandi aðdróttunum sem í henni hefðu falist en ekki hefði verið orðið við því.¹⁰⁵ Siðanefnd byggði hins vegar á því að í fréttum sjónvarps að kvöldi 10. júlí hefðu verið tíunduð þau atriði sem forstjórinn fyrrverandi taldi að ranglega hefði verið farið með í fyrstu fréttinni og hún því leiðrétt í þeim skilningi enda þótt *orðið* leiðrétting hafi ekki verið notað né hann beðinn afsökunar. Því taldist fréttamaðurinn ekki hafa brotið gegn siðareglum B.Í.

Í ýmsum úrskurðum siðanefndar hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið aflað nægilegra upplýsinga. Í máli nr. 1/2007-2008 var til meðferðar umfjöllun Kastljóss Ríkisútvarpsins um lög um veitingu ríkisborgararéttar sem þá höfðu nýlega verið samþykkt á Alþingi.¹⁰⁶ Fjallað var um málið í Kastljósi 26. apríl 2007 og þá sérstaklega einn aðilann sem veittur var ríkisborgararéttur, sambýliskonu sonar kæranda, sem þá var ráðherra. Næstu daga var haldið áfram að fjalla um málið. Ráðherra taldi að umfjöllunin um málið hefði brotið í bága við 3. gr. siðareglna B.Í. og telja yrði að hún hefði haft það markmið fyrst og fremst að vanvirða sig og valda sér hneisu og álitshnekki. Bæri þá sérstaklega að hafa í huga stöðu kæranda sem frambjóðanda til þings það sama vor. Vísaði hann til þess að hann hefði gert alvarlegar athugasemdir við málalíbúnað Kastljóss í opnu bréfi í Morgunblaðinu hinn 3. maí. Ritstjóri Kastljóss svaraði á sama vettvangi daginn eftir og áréttaði að Kastljós stæði við umfjöllun sína um málið. Kærandi sendi útvarpsstjóra bréf, dags. 9. maí, þar sem þess var krafist að „... umfjöllunin í Kastljósi yrði leiðrétt, dregnar yrðu fram réttar staðreyndir málsins og beðist yrði afsökunar á umfjölluninni“, en við því var ekki orðið. Siðanefnd taldi að það væri sjálfsgöð skylda fjölmiðla að veita stjórnvöldum aðhald og taka upp mál sem bent gætu til þess

¹⁰³ Úrskurður Siðanefndar B.Í. 10. mars 2003 í máli nr. 7/2002-2003 <<http://www.press.is/index.php/urskurdhir-sidhanefndar/81-mal-7-2002-2003>> skoðað 3. júní 2015.

¹⁰⁴ Úrskurður Siðanefndar B.Í. 6. október 2008 í máli nr. 2/2008-2009 <<http://www.press.is/index.php/urskurdhir-sidhanefndar/57-mal-nr-2-2008-2009>> skoðað 3. júní 2015.

¹⁰⁵ Í úrskurði sínum í málinu fjallaði siðanefnd sérstaklega um lögsögu sína í málinu og sagði að þótt umræddir fréttamenn væru ekki félagar í Bládamannafélagi Íslands þá hefði siðanefnd í gegnum árin oft tekið fyrir mál er vörðuðu umfjöllun RÚV. Siðanefnd vísaði í þessu sambandi úrskurða nefndarinnar í málum nr. 1/2007-2008 og nr. 3/2007-2008 sem og fordæmis frá árinu 1987 þar sem útvarpstjóri hafði frumkvæði að aðkomu nefndarinnar.

¹⁰⁶ Úrskurður Siðanefndar B.Í. 15. júní 2007 í máli nr. 1/2007-2008 <<http://www.press.is/index.php/urskurdhir-sidhanefndar/63-mal-nr-1-2007-2008>> skoðað 3. júní 2015.

að misfarið væri með vald. Fréttagildi málsins væri því ótvírætt og hefði kærandi mátt gera sér ljóst að afgreiðsla þess gæti vakið upp spurningar og að fjallað yrði um það í fjölmiðlum. Umfjöllun um málið hefði að ýmsu leyti verið vandasöm, ekki síst vegna tímasetningarinnar, enda aðeins liðlega tvær vikur til alþingiskosninga. Nefndin benti á að af fyrsta þætti umfjöllunar Kastljóss, mætti greinilega ráða að ekki hefði verið aflað nægilegra upplýsinga til gefa rétta mynd af málinu. Fréttamaðurinn virtist ekki hafa kynnt sér hvernig með umsóknir um ríkisfang væri farið. Upplýsingar um fjölda umsækjenda væru rangar og auk þess blandað saman umsóknum sem lagðar voru fram á haustþingi og vorþingi. Umfjöllunin hefði því gefið til kynna að fleiri umsóknum hefði verið hafnað en raunin var. Í umfjölluninni kæmi fram að fá ef nokkur dæmi væru til um að fólk, sem ekki hefði dvalið nema stuttan tíma á landinu, fengi ríkisborgararétt en fyrir því væru þó mörg fordæmi. Ekkert í gögnum málsins benti til þess að kærandi hefði reynt að hafa áhrif á meðferð umræddrar umsóknar. Siðanefnd taldi að þegar þessi atriði væru metin í heild hefði umfjöllunin verið röng og misvísandi og til þess fallin að gera kæranda tortryggilegan. Taldi siðanefnd að Ríkisútvarpið og viðkomandi fréttamaður hefðu brotið 3. gr. siðareglna og að brotið teldist alvarlegt.

4.3.2 Kvartanir til útvarpsréttarnefndar og síðar fjölmiðlanefndar vegna meintra brota á ákvæði um lýðræðislegar grundvallarreglur

Mál fyrir útvarpsréttarnefnd vegna meintra brota á ákvæði um lýðræðislegar grundvallarreglur voru afar fá og snéru flest að skyldum fjölmiðla í aðdraganda kosninga.¹⁰⁷ Í flestum málunum var því borið við að misbrestur væri á því að smærri aðilar fengju nægan aðgang að fjölmiðlum til að kynna stefnumál sín.

Húmanistaflokkurinn kvartaði til útvarpsréttarnefndar vorið 1999 vegna þess að hann taldi sig ekki hafa fengið að kynna framboð sitt til kosninga á Stöð 2 á sama hátt og aðrir flokkar sem buðu fram á landsvísu. Um var að ræða kosningaþætti sem fréttastofa Stöðvar 2 stóð fyrir þar sem eingöngu fimm af sex forsvarsmönnum landsframboða komu fram.¹⁰⁸ Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að umfjöllunin gæfi tilefni til athugasemda vegna túlkunar sjónvarpsstöðvarinnar á 3. tl. b. 2. mgr. 3. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, um lýðræðislegar grundvallarreglur.¹⁰⁹

Í maí 2000 barst útvarpsréttarnefnd ábending frá Samtökunum '78 vegna umfjöllunar á sjónvarpsstöðinni Omega um málefni samkynhneigðra. Nefndin sá ástæðu til að minna leyfishafa á 3. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 um tjáningarfrelsi og skyldu útvarpsstöðva til að stuðla að því að fram kæmu í dagskrá rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum. Nefndin taldi það hins vegar ekki í sínum verkahring að meta hvort umfjöllunin hefði falið í sér brot á almennum hegningarlögum.¹¹⁰

Útvarpsréttarnefnd barst kvörtun frá frambjóðanda í mars 2009 í aðdraganda Alþingiskosninga þá um vorið. Taldi viðkomandi að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn útvarpslögum með því að bjóða ekki fulltrúa Lýðræðisframboðsins að eiga fulltrúa í umræðuþætti í sjónvarpssal. Ríkisútvarpið upplýsti að þeim framboðum sem, fengið höfðu samþykktan listabókstaf, buðu fram á landsvísu og höfðu birt opinberlega lista í a.m.k. einu kjördæmi, hafði verið boðið að taka þátt í umræðunum.

¹⁰⁷ Þess skal getið að útvarpsréttarnefnd hélt ekki málaskrá og þar af leiðandi er ekki unnt að vísa til einstakra málsnúmera.

¹⁰⁸ „Kærir Stöð 2“ *Morgunblaðið* (Reykjavík 4. maí 1999) <<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/465221/>> skoðað 29. maí 2015.

¹⁰⁹ Útvarpsréttarnefnd, „Skýrsla útvarpsréttarnefndar 1. janúar 1998 – 1. október 2004“ (Útvarpsréttarnefnd maí 2007) 9.

¹¹⁰ Útvarpsréttarnefnd, „Skýrsla útvarpsréttarnefndar 1. janúar 1998 – 1. október 2004“ (Útvarpsréttarnefnd maí 2007) 10.

Viðkomandi uppfyllti ekki þessi skilyrði og af þeim ástæðum taldi útvarpsréttarnefnd ekki tilefni til frekari viðbragða enda bryti fyrirkomulag umræðuþáttarins ekki í bága við lýðræðislegar grundvallarreglur skv. 9. gr. þágildandi útvarpslaga nr. 53/2000.¹¹¹

Þann 28. maí 2010 eða daginn fyrir sveitarstjórnarkosningar það vor, barst útvarpsréttarnefnd erindi frá Reykjavíkurframboðinu vegna ætlaðs brots Stöðvar 2 á 9. gr. þágildandi útvarpslaga. Athugasemdir framboðsins beindust að því fyrirkomulagi kosningasjónvarps að oddvitar þeirra flokka sem áttu fulltrúa í borgarstjórn auk fulltrúa Besta flokksins tækju þátt í umræðum í sjónvarpssal en fulltrúar þriggja annarra framboða, þar á meðal Reykjavíkurframboðsins, áttu hins vegar einungis að fá að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í stuttum viðtölum sem sýnd yrðu í þættinum. Í úrskurði nefndarinnar var vísað til þess að útvarpsstöðvum bæri í starfi sínu að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur. Af því leiddi hins vegar ekki að sjónvarpsstöðvum væri óheimilt, innan eðlilegra marka, að taka tillit til þess hvaða hljómgrunn framboð hefðu fengið og væri í því efni meðal annars rétt að hafa til hliðsjónar skoðanakannanir í aðdraganda kosninga. Að öðrum kosti væri viðbúið að mikill fjöldi framboða, með litla raunhæfa möguleika á að komast til áhrifa, tækju drjúgan hluta af útsendingartíma og kæmu þannig í veg fyrir að kjósendum gæfist viðhlítandi tækifæri á að kynna sér stefnumál þeirra framboða sem líklegast væri að næðu nægjanlegum fjölda atkvæða til að koma að fulltrúa í borgarstjórn. Niðurstaða nefndarinnar varð sú að ekki yrði talið að fyrirkomulag kosningasjónvarpsins hefði farið í bága við 9. gr. laganna þegar þess væri gætt að mat Stöðvar 2 á því hvaða framboð hefðu fengið hljómgrunn væri málefnalegt. Var þá jafnframt litið til þess að öllum framboðum var gert kleift að kynna stefnumál sín.¹¹²

Eftir gildistöku laga um fjölmiðla nr. 38/2011 hafa borist nokkur mál sem varða meint brot á ákvæði 26. gr. laganna um lýðræðislegar grundvallarreglur þar sem kvartað hefur verið undan því að ekki hafi verið gætt að nákvæmni og hlutlægni í fréttaflytningi.¹¹³ Hvað önnur tilvik varðar á er þess að geta að þó nokkrar óformlegar ábendingar bárust fjölmiðlanefnd í aðdraganda forsetakosninganna 2012. Fjölmiðlanefnd bárust auk þess tvö formleg erindi frá einum frambjóðanda í aðdraganda kosninganna.¹¹⁴ Vörðuðu kvartanirnar m.a. að ekki væri jafn aðgangur frambjóðenda að Ríkisútvarpinu til að kynna stefnumál sín. Viðkomandi taldi að ekki væri gætt hlutlægni í umfjöllun Ríkisútvarpsins og álitsgjafar væru með rangfærslur. Taldi fjölmiðlanefnd að erindin gætu ekki grundvallað sérstaka málsmeðferð.¹¹⁵ Þá bárust fjölmiðlanefnd jafnframt tvö erindi í aðdraganda þessara sömu forsetakosninga vegna ákvörðunar 365 miðla að bjóða aðeins tveimur frambjóðendum til forsetaframboðs til umræðufundar í Hörpu sem sýna átti á Stöð 2.¹¹⁶ Taldi viðkomandi að ákvörðun 365 miðla væri brot á 26. gr. laga um fjölmiðla þar sem kveðið væri á um að fjölmiðlaveita skyldi gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni, sem og þess að mismunandi sjónarmið kæmu fram. Taldi sá sem kvartaði að hann ætti sem kjósendi þeirra hagsmuna að gæta að fjölmiðlaumfjöllun um kosningamál væri vönduð. Fjölmiðlanefnd taldi sig ekki geta aðhafst í málinu en vísaði til yfirlýsingar um skyldur

¹¹¹ Útvarpsréttarnefnd, „Skýrsla útvarpsréttarnefndar 1. október 2008 – 31. ágúst 2011“ (Útvarpsréttarnefnd) 6-7.

¹¹² Útvarpsréttarnefnd, „Skýrsla útvarpsréttarnefndar 1. október 2008 – 31. ágúst 2011“ (Útvarpsréttarnefnd) 7.

¹¹³ Eitt erindanna barst áður en lögum var breytt árið 2013 og því hafði fjölmiðlanefnd ekki heimild til að birta álit vegna brota á 26. gr. laganna um lýðræðislegar grundvallarreglur, þar sem í raun var aðeins um stefnuyfirlýsingu að ræða. Hin tvö málin þóttu ekki gefa tilefni til efnislegrar meðferðar. Málin sem um ræðir eru nr. 2013-463, 2013-624 og nr. 2013-674.

¹¹⁴ Erindin bárust 27. mars 2012 og 20. apríl 2012. Var erindunum svarað með bréfum dags. 18. apríl 2012 og 14. maí 2012, sbr. mál 2012-139.

¹¹⁵ Minnt er á að löggin gerðu á þessum tíma ekki ráð fyrir neins konar málsmeðferð á grundvelli 26. gr.

¹¹⁶ Erindin vegna málsins bárust fjölmiðlanefnd 30. maí 2012 og 1. júní 2012. Var erindunum svarað með bréfum dags. 1. júní 2012 og 11. júní 2012, sbr. mál 2012-176.

fjölmiðla í aðdraganda kosninga sem nefndin birti á heimasíðu sinni þann 31. maí 2012 og sem jafnframt fylgdi svarbréfinu.

Fjölmiðlanefnd barst síðsumars 2012 erindi vegna ómerktrar auglýsingar í Fréttablaðinu þar sem lesa mátti tilvitnun í fyrra bréf Páls til Korintumanna 6:9-10, en þar sagði: „Ef kristið fólk þegir þá talar Biblían ... Villist ekki! Hvorki munu saurlífismenn né skurðgoðadýrkendur, hórkarlar né kynvillingar, þjófvar né ásælnir, drykkjumenn, lastmálir né ræningjar Guðs ríki erfa.“ Var auglýsingin birt á hátíðisdegi samkynhneigðra. Taldi kvartandi að auglýsingin væri til þess gerð að ala á fordómum og draga úr þeim árangri sem náðst hefði í réttindabaráttu samkynhneigðra. Var talið að auglýsingin bryti m.a. gegn 26. og 27. gr. laga um fjölmiðla. Málinu lauk án niðurstöðu af ástæðum sem vörðuðu þann sem hóf málið.¹¹⁷

Þá barst fjölmiðlanefnd kvörtun foreldra ólöggráða drengs vegna umfjöllunar um hann 14. september 2013 í útvarpsþættinum Grínistar hringborðsinsá Rás 2 Ríkisútvarpsins.¹¹⁸ Að mati kvartanda fól umfjöllunin í sér að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn 26. gr. laga um fjölmiðla. Í erindi lögmans þeirra kom eftirfarandi m.a. fram:

„Samkvæmt fyrirliggjandi hljóðupptöku var sonur umbjóðenda minna, sem er 14 ára gamall, hæddur og smánaður í beinni útsendingu á þann hátt að ekki verði við unað. Hann var ásamt öðru ólöggráða ungmenni sakaður um glæpsamleg athæfti, þeir kallaðir „aumingjar“, „pizzaface“ og „kúkalabbar“ auk þess sem var gert lítið úr þeim á ýmsa aðra vegu, þ.á.m. ýjað að vangetu þeirra í skóla. Til að kóróna þau ósmekklegu ummæli sem aðilar létu sér um munn fara þá var sonur umbjóðenda minna sérstaklega nafngreindur og þess skilmerkilega getið í hvaða bekk hann væri og í hvaða skóla!“

Fjölmiðlanefnd taldi í álitu sínu, að Ríkisútvarpið gæti ekki vikið sér undan lögbundnum skyldum þó að þátttakendur í útvarpsþætti væru verktakar en ekki starfsmenn þess. Ríkisútvarpið yrði, með þeim hætti sem það teldi árangursríkastan, að tryggja að ákvæði 26. gr. laga nr. 38/2011 væri virt auk þess sem Ríkisútvarpinu bæri almennt í starfsháttum sínum að fylgja ákvæðum laga. Sú ábyrgð yrði ekki yfirfærð á gesti eða aðra utanaðkomandi aðila. Var það álit fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn 26. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 með umfjöllun sinni í umræddum þætti.

Dögun, stjórnmalasamtök um réttlæti, sanngirni og lýðræði, sendu fjölmiðlanefnd erindi í aðdraganda kosninganna 2014 og töldu að 365 miðlar hefðu brotið gegn ákvæði 26. gr. laga um fjölmiðla þar sem framboðum væri mismunað í umfjöllun Fréttablaðsins.¹¹⁹ Þannig hefði í blaðinu verið fjallað um framboð, stefnumál og framboðslista í Reykjavík án þess að minnst væri á framboð Dögunar í þeirri umfjöllun. Í svörum 365 miðla kom fram að margar leiðir væru til að miðla efni til notenda og að sjónarmiðum Dögunar hefðu verið gerð ágæt skil fyrir kosningar, m.a. með frétttaflutningi, birtingu greina eftir frambjóðendum og þátttöku þeirra í útvarpsþáttum og sjónvarpsþáttum á vegum fréttastofunnar. Í niðurstöðu fjölmiðlanefndar í málinu, var bent á að samkvæmt 26. gr. laga um fjölmiðla bæri fjölmiðlaveitum að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í fréttum og fréttatengdu efni. Af því mætti leiða að fjölmiðlaveitum bæri að gæta jafnræðis í umfjöllun í aðdraganda kosninga og að gæta þess að sjónarmið allra flokka kæmu fram. Að mati fjölmiðlanefndar yrði að meta hlutlægni fjölmiðils heildstætt, með hliðsjón af allri

¹¹⁷ Erindið barst þann 11. ágúst 2012 og í bréfi dags. 21. ágúst 2012 óskaði fjölmiðlanefnd frekari upplýsinga frá kvartanda áður en tekin yrði afstaða til þess hvort málið yrði tekið til efnislegrar meðferðar en því erindi var ekki svarað og málið fékk ekki frekari framgang, sbr. mál nr. nr. 2012-261 .

¹¹⁸ Erindið barst þann 22. október 2013 og birti fjölmiðlanefnd álit nr. 2/2014 þann 5. mars 2014.

¹¹⁹ Erindið frá Dögun barst 26. maí 2014 og því var svarað 1. september 2014, sbr. mál nr. 2014-786.

kosningaumfjöllun fjölmiðlaveitunnar í aðdraganda kosninga. Fyrir lægi að 365 miðlar hefðu gert stefnumálum og sjónarmiðum stjórn málasamtakanna Dögunar skil í fréttáflutningi í aðdraganda kosninga í hinum ýmsum miðlum fyrirtækisins og því lægi ekki fyrir að brotið hefði verið gegn ákvæði 26. gr.

Loks barst kvörtun frá Foreldraráði Hafnarfjarðar vegna umfjöllunar fjölmiðlanna dv.is, mbl.is og visir.is um alvarlegt slys sem átti sér stað í apríl 2015 í Hafnarfirði þegar tveir ungir drengir féllu í Hamarkotslæk við Reykjadalsslíflu.¹²⁰ Taldi foreldraráðið að ekki væru uppfylltar kröfur um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun um slysið. Í bréfi nefndarinnar, kemur fram að í tilviki dv.is og mbl.is hafi ekki verið nægt tilefni til að hefja sérstakt mál á grundvelli 26. gr. laga um fjölmiðla. Í tilviki vefmiðilsins visir.is hagaði hins vegar þannig til að frumútgáfa fréttarinnar, sem kvartað var yfir, hafði ekki verið varðveitt. Málinu varð því ekki fram haldið á grundvelli 26. gr. en brýnt fyrir fjölmiðlaveitunni að varðveita jafnan efni í samræmi við fyrirmæli 35. gr. laga um fjölmiðla.

Af samanburði á framangreindum úrskurðum og álitum stjórnvaldsins í fjölmiðlamálum annars vegar og Siðanefndar B.Í. hins vegar fæst ekki séð að neinn grundvallarmunur sé á nálgun umfram það sem leiðir af því efnislega inntaki og gildissviði reglnanna sem fyrir er vikið að. Þó er ástæða til að áréttta, svo sem framagreind mál undirstrika, að þau mál sem borin hafa verið upp á grundvelli ákvæðisins um lýðræðislegar grundvallarreglur eiga sér almennari skírskotun meðan þau tilvik sem siðanefnd fjallar um varða sértækari hagsmuni. Undantekning frá því er þó framangreint mál sem fjallað er um í álit nr. 2/2014.¹²¹

4.4. Um þátt meidyrðamála

Svo sem fyrir er rakið verður brot á siðareglum B.Í. borið undir siðanefnd skv. 6. gr. siðareglanna enda sé það gert innan 2 mánaða frá birtingu viðkomandi efnis. Úrræði siðanefndar takmarkast þó í raun við það að mæla fyrir um það hvort brot teljist ámælisvert, alvarlegt eða mjög alvarlegt; mæla fyrir um birtingu niðurstaðna siðanefndar og loks getur hún í alvarlegustu tilvikum borið undir félagsfund tillögu um vítur á viðkomandi blaðamann. Þá getur fjölmiðlanefnd ekki brugðist við brotum á 26. gr. laga um fjölmiðla með öðrum hætti en þeim að gefa út álit vegna viðkomandi máls. Í ljósi þessa má velja upp þeirri spurningu hvort að meint brot af þessu tagi leiti frekar í farveg meidyrðamála fyrir dómstólum, sem rekin eru á grundvelli 25. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, þar sem að auk annars kann að vera mælt fyrir um að ummæli skuli dæmd dauð og ómerk, hafðar verða uppi kröfur um fébætur og eftir atvikum refsingu.

Svo sem fyrir segir fellur það utan meginefnis greinar þessarar að fjalla um efnislega réttarframkvæmd í meidyrðamálum enda sjónum fyrst og fremst beint að siðareglum og hinni sérstöku reglu 26. gr. fjölmiðlaga. Í tilviki blaðamanna koma þó einkum til skoðunar eftirfarandi ákvæði 25. kafla almennra hegningarlaga, en nánar er síðan mælt fyrir um hina einstaklingsbundnu ábyrgð í 9. kafla laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

229. gr.

Hver, sem skýrir opinberlega frá einkamálefnum annars manns, án þess að nægar ástæður séu fyrir hendi, er réttlæti verknaðinn, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 1 ári.

¹²⁰ Sjá mál nr. 2015-1061. Erindi frá Foreldraráði Hafnarfjarðar barst 15. apríl 2015 og svaraði fjölmiðlanefnd með bréfi dags. 24. júní 2015.

¹²¹ Um leið er það tilvik skýrt dæmi um mál sem eins hefði verið hægt að reka fyrir Siðanefnd B.Í. og í raun ekkert, hvorki í siðareglum, né í lögum um fjölmiðla, sem stæði slíkri tvöfaldri málsmeðferð í vegi.

234. gr.

Hver, sem meiðir æru annars manns með móðgun í orðum eða athöfnum, og hver, sem ber slíkt út, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 1 ári.

235. gr.

Ef maður dróttar að öðrum manni einhverju því, sem verða myndi virðingu hans til hnekkis, eða ber slíka aðdróttun út, þá varðar það sektum eða fangelsi allt að 1 ári.

Það þarf raunar ekki að leggjast í viðamikinn samanburð til þess að átta sig á því að þeir hagsmunir sem tilvitnuðum ákvæðum almennra hegningarlaga er ætlað að vernda eru um margt þeir sömu og 26. gr. laga um fjölmiðla og siðareglur B.Í. taka til. Efnistöð og nálgun raunar önnur og viðurlögin sannarlega áþreifanlegri. Þar kann hundurinn raunar að liggja grafinn.

Í framkvæmd eiga ákvæði meiðyrðalöggjafarinnar þó mögulega meira skylt við fyrrnefnd ákvæði siðareglna B.Í. að því leiti að jafnan eru einstaklingsbundnir hagsmunir undir en ekki þeir almennu hagsmunir sem reglu 26. gr. fjölmiðlalaga er öðrum þræði ætlað að slá skjaldborg um. Á þessari öld hafa gengið 28 hæstaréttardómar í meiðyrðamálum sem beinst hafa gegn blaðamönnum og ennþá athyglisverðara er að allir hafa þessir dómar gengið árið 2005 og síðar.¹²² Á sama tíma hafa gengið 20 óáfrýjaðir dómar sama efnis í héraði. Samtals hafa því gengið 48 dómar í meiðyrðamálum frá árinu 2005. Á sama tíma hefur Siðanefnd B.Í. tekið 45 ákvarðanir og þeim sýnist fara fækkandi árlega hin síðari ár. Siðanefnd hefur 12 sinnum talið brotið gegn siðareglum en í 33 tilvikum hefur hún hafnað því eða vísað málum frá.

Enn skal áréttað að ekki standa efni til þess í þeirri umfjöllun sem hér liggur til grundvallar að leggja í efnislega greiningu á þeim einstöku dómsmálum sem um ræðir og hvað þá að þau verði reifuð hér með heildstæðum hætti. Allt að einu er það freistandi að draga fram nokkur dæmi sem eru áhugaverð í samanburði við þau mál af vettvangi Siðanefndar B.Í. og og að sínu leiti 26. gr. fjölmiðlalaga sem reifuð voru hér að framan.

Í *Hrd. 28. maí 2008 í máli nr. 575/2008 (Umsókn um ríkisborgararétt)* kom við sögu sama tilvik og Siðanefnd B.Í. leysti úr í máli 1/2007-2008 en þeir aðilar sem töldu að með umfjöllun Kastljóss um veitingu ríkisborgararéttar hefði verið brotið á þeim höfðuðu mál á hendur fimm starfsmönnum Ríkisútvarpsins til heimtu bóta vegna miska sem þau töldu sig hafa orðið fyrir vegna ólögmatrar meingerðar í þeirra garð sem og jafnframt að þeim yrði gerð refsing. Hæstiréttur taldi að ætla yrði fjölmiðlum svigrúm til umfjöllunar um málefni sem þetta, sem ætti erindi til almennings og væri

¹²² *Hrd. 1. júní 2006 í máli nr. 541/2005 (Tölvupóstsamskipti); Hrd. 1. mars. 2007 í máli nr 278/2006 (Bubbi fallinn); Hrd. 4. október 2007 í máli nr. 37/2007 (Tölvupóstsamskipti 2); Hrd. 11. október 2007 í máli nr. 491/2006 (150 klögumál); Hrd. 2. október 2008 í máli nr. 653/2007 (Þóra er blönk); Hrd. 11. desember 2008 í máli nr. 34/2008 (Geðþekkur geðsjúklingur); Hrd. 5. mars 2009 í máli nr. 328/2008 (Goldfinger); Hrd. 19. mars 2009 í máli nr. 448/2008 (Mesti fíkniefnasali landsins); Hrd. 30. apríl 2009 í máli nr. 475/2008 (Mansal í Kópavogi); Hrd. 28. maí 2009 í máli nr. 575/2008 (Umsókn um ríkisborgararétt); Hrd. 18. febrúar 2010 í máli nr. 104/2009 (Byrgið); Hrd. 11. mars 2010 í máli nr. 454/2009 (kókaínsmyglarar); Hrd. 10. mars 2011 329/2010 (Flúði ofbeldið); Hrd. 3. nóvember 2011 í máli nr. 693/2010 (Aleigan fyrir lítið); Hrd. 24. nóvember 2011 í máli nr. 100/2011 (Eiður Smári í kröggum); Hrd. 15. desember 2011 í máli nr. 158/2011 (Öskubuska litla); Hrd. 24. nóvember 2011 í máli nr. 179/2011 (Milljarðar hurfu í reyk); Hrd. 31. maí 2012 í máli nr. 591/2011 (Ofsóknir barnsföðurs); Hrd. 14. júní 2012 í máli nr. 671/2011 (Aratún); Hrd. 18. október 2012 í máli nr. 673/2011 (Plottaði áráð á krónuna); Hrd. 15. nóvember 2012 í máli nr. 69/2012 (Panama fléttan); Hrd. 6. desember 2012 í máli nr. 314/2012 (Lögreglan rannsakar lektor); Hrd. 21. febrúar 2013 í máli nr. 525/2012 (Framboð til stjórnlagabings); Hrd. 7. nóvember 2013 í máli nr. 200/2013 (Handalögmál í útvarpsviðtali); Hrd. 11. desember 2014 í máli nr. 183/2014 (Stærstu glæpasamtök heims); Hrd. 11. desember 2014 í máli nr. 184/2014 (Stærstu glæpasamtök heims 2); Hrd. 11. desember 2014 í máli nr. 299/2014 (Láglaunamenn í undirheimum); Hrd. 31. mars 2015 í máli nr. 421/2014 (Deildarstjóri VR).*

hluti af þjóðfélagsumræðu. Viðleitni viðkomandi fréttamanna til að sýna fram á að afgreiðsla umsóknarinnar væri tor tryggileg og að valdi hefði verið misbeitt hefði ekki beinst að umsækjandanum sjálfum heldur að tengdamóður hennar, þáverandi umhverfisráðherra og allsherjarnefnd Alþingis. Hins vegar var talið að umfjöllunin í Kastljósi og viðleitni þar til að sýna fram á að meðferð og afgreiðsla umsóknar L hefði verið óeðlileg hefði borið ofurliði vilja fréttamanna til að fara rétt með staðreyndir og til að leiðrétta rangfærslur og gera viðhlítandi grein fyrir lagagrundvelli málsins. Þótt fallast mætti á að með því hefðu þau í ýmsum atriðum brotið þær skyldur sem á þeim hvíldu í starfi og ekki sýnt þá tillitssemi sem ætlast hefði mátt til, þá hefði umfjöllunin um persónuleg atriði sem umsækjandann vörðuðu verið svo samofin málefningu að útilokað hefði verið að greina þar skýrlega á milli. Yrðu einstaklingar að nokkru marki að þola að persónuleg málefni, er þá varða, kæmu í slíkum tilvikum til almennrar umfjöllunar. Var staðfest niðurstaða héraðsdóms um sýknu af kröfum L og B um miskabætur og að ekki væru skilyrði til að dæma refsingu vegna brota á 228. og 229. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Segja má að vinnubrögð fréttamanns hafi verið í forgrunni í *Hrd. 24. nóvember 2011 í máli nr. 179/2011 (Milljarðar hurfu í reyk)*, sbr. til hliðsjónar 3. gr. siðareglna B.Í. Athafnamaður höfðaði mál gegn fréttamanni á Ríkisútvarpinu vegna tiltekinna ummæla sem viðhöfð voru um hann í aðalfréttatíma RÚV í frétt sem tengdist einu af þeim málum sem upp komu í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Krafðist hann m.a. ómerkingar ummælanna og að S yrði dæmdur til refsingar á grundvelli 234. og 235. gr. almennra hegningarlaga. Hæstiréttur taldi að þegar ummælin „en þeir peningar finnast hins vegar hvergi“ sem fréttamaðurinn samdi og flutti að loknum inngangi fréttarinnar væru virt í samhengi við önnur ummæli í fréttinni yrðu þau ekki skilin á annan veg en þann að með þeim væri verið að bera athafnamanninum á brýn refsiverða háttsemi sem félli undir ákvæði almennra hegningarlaga. Fréttamaðurinn hefði ekki sýnt fram á að þetta ætti við rök að styðjast og við vinnslu fréttarinnar hefði hann ekki leitað eftir upplýsingum frá viðkomandi um efni hennar. Með þessu hefði hann ekki gætt þeirrar skyldu, sem fram kæmi í 2. gr. reglna Ríkisútvarpsins frá 1. maí 2008, og gæti ekki talist hafa verið í góðri trú um sannleiksgildi þeirra ummæla sem í fréttinni fólust. Þessi ummæli voru því ómerkt en ekki voru talin efni til að dæma hann til refsíabyrgðar vegna flutnings þeirra eða til greiðslu kostnaðar af birtingu dómsins. Á hinn bóginn var hann dæmdur til að greiða athafnamanninum miskabætur.¹²³

Þær sérstöku aðstæður voru uppi í *Hrd. 7. nóvember 2013 í máli nr. 200/2013 (Handalögmál í útvarpsviðtali)* að málsaðilar voru báðir fjölmiðlamenn. Þáttastjórnandi á Útvarpi Sögu höfðaði mál á hendur ritstjóra Viðskiptablaðsins, og krafðist m.a. ómerkingar tiltekinna ummæla sem birst höfðu um hann í blaðinu og á vefsíðu þess og vörðuðu háttsemi hans í útvarpsþætti í garð nafngreinds manns. Er í ljós kom að ummælin voru röng var afsökunarbeiðni og leiðrétting birt í Viðskiptablaðinu og á vefsíðu þess. Hæstiréttur féllst á það með héraðsdómi að hin röngu ummæli hefðu verið til þess fallin að valda þáttarstjórnandanum álitshnekki, ekki síst í því samhengi sem þau hefðu verið sett fram, og hefðu þau því verið ærumeiðandi fyrir hann. Þá taldi Hæstiréttur að leiðrétting ummælanna og afsökunarbeiðnin firrtu ritstjóra Viðskiptablaðsins ekki bótaábyrgð eins og atvikum var háttað. Engin haldbær skýring hefði verið gefin á því af hverju réttmæti frásagnarinnar þeirrar sem ummælin voru byggð á hefði ekki verið kannað áður en hún var birt, auk þess sem þau yrðu ekki réttlætt með því að um hafi verið að ræða eðlilegt framlag til opinberrar umræðu um þjóðfélagsmál. Hæstiréttur ómerkti ummælin, dæmdi ritstjórnann til greiðslu miskabóta en hafnaði refsikröfu þáttarstjórnandans.

¹²³ Sjá jafnframt: *Hrd. 15. nóvember 2012 í máli nr. 69/2012 (Panama fléttan)* þar sem sami fréttamaður var dæmdur vegna sambærilegra aðstæðna í framsteningu fréttar um mál sem tengdist efnahagshruninu.

Við þann takmarkaða samanburð sem viðhafður verður á grundvelli þessara völdu dóma annarsvegar, úrskurða Siðanefndar B.Í. og úrlausna stjórnvalda í fjölmiðlamálum hinsvegar verður auðvitað og ekki síst að hafa í huga að úrlausnir dómstóla sæta allt öðrum og ríkari kröfum sem taka m.a. til málatilbúnaðar, sönnunarkrafna, málsmeðferðar, forms o.s.frv.¹²⁴ Meðan ómerking tiltekinna ummæla, sbr. 1. mgr. 241. gr. almennra hegningarlaga, felur í sér viðurhlutaminnta inngripið þá koma eðli málsins samkvæmt aðrir og strangari mælikvarðar við sögu eigi að fallast á einkarefsikröfu þess sem telur brotið á sér, sbr. 3. tl. 1. mgr. 242. gr. almennra hegningarlaga.

Dómaframkvæmd íslenskra dómstóla í meiðyrðamálum, sem beinst hafa gegn blaðamönnum, hefur jafnframt verið í brennidepli dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu á síðustu árum. Niðurstöður Mannréttindadómstólsins benda óhjákvæmilega til þess að í einhverjum tilvikum hafi íslenskir dómstólar gengið of hart fram gegn tjáningarfrelsi íslenskra blaðamanna.¹²⁵

5. HELSTU ÁLYKTANIR OG SAMANTEKT

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar er óhjákvæmilegt að ýmsar spurningar vakni um það fyrirkomulag aðhalds með faglegri fjölmiðlun sem við búum við hér á landi. Standa úrræðin mögulega til verndar ólíkum hagsmunum, einstaklingsbundnum hagsmunum í tilviki siðareglna B.Í. en almennari hagsmunum í tilviki hinnar lögbundnu heimildar 26. gr. laga um fjölmiðla? Er málafjöldi hér á landi hlutfallslega sambærilegur því sem er í grannríkjum okkar? Hvaða þátt spila meiðyrðamál, rekin fyrir almennum dómstólum í þessari heildarmynd? Hvaða framtíðarsýn höfum við? Viljum við byggja áfram á fyrirkomulagi þar sem greinin sjálf setur sér reglur eða er það skaðlaust að dómstólar taki þetta hlutverk yfir? Hefur 26. gr. laga um fjölmiðla einhverja sjálfstæða þýðingu að óbreyttu? Þess verður nú freistað að leita svara við þessum spurningum. Áður en rýnt er nánar í réttarstöðuna hér innanlands er þó rétt að draga nokkrum orðum saman þá mynd sem blasir við okkur í þeim erlendu ríkjum sem við sækjum fyrirmynd okkar til og nánar er fjallað um hér að framan.

Það má ljóst vera að löggjöf og faglegt eftirlit með fjölmiðlum hefur þróast með nokkuð mismunandi hætti í einstökum ríkjum þó svo sameiginleg einkenni séu jafnframt áberandi. Þá virðist réttarframkvæmd sitt hvorum megin Atlantsála hafa orðið með nokkuð ólíkum hætti. Virkt eftirlit með faglegri blaða- og fréttamennsku einkennir norður-evrópska fjölmiðlun en horfið hefur verið frá slíku eftirliti í Bandaríkjunum. Auk þess hefur skiptingin í Norður-Evrópu orðið sú sögulega, með nokkrum frávikum þó, að siðanefndir sinna eftirliti með prentmiðlum en stjórnvöld sambærilegu eftirliti með ljósvakamiðlum. Sem dæmi um undantekninguna má minna á að í Noregi hefur ríkt víðtæk sátt um siðareglurnar og siðanefndina sem sinnir eftirliti með öllum fjölmiðlum. Hins vegar voru siðanefndir í Danmörku og Bretlandi rúnar trausti og engin sátt ríkti um framkvæmdina, sem hafði í för með sér inngríp stjórnvalda. Þetta hefur leitt til þess að í Danmörku hefur stjórnvald tekið yfir verkefni siðanefndar og tekur til allra fjölmiðla. Í Bretlandi hefur ný og

¹²⁴ Sjá t.d. um einn þátt þess: Halldóra Þorsteinsdóttir, „Vægari kröfur til sönnunar ummæla í meiðyrðamálum: Þróum dómaframkvæmdar mannréttindadómstóls Evrópu í tengslum við kröfur til sönnunar ummæla.“ (2012) 65 Úlfjótur 45, 45-100.

¹²⁵ Í eftirfarandi málum komst Mannréttindadómstóll Evrópu að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið hefði brotið rétti kæranda til tjáningarfrelsis sem verndaður væri af 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu: Mál Bjarkar Eiðsdóttur gegn Íslandi (kæra nr. 46443/09), dómur 10. júlí 2010 en þar kom til skoðunar niðustaða Hæstaréttar í Hrd. 5. mars 2009 í máli nr. 328/2008 (Goldfinger); Mál Erlu Hlynsdóttur gegn Íslandi (mál 1) (kæra nr. 43380/10) dómur 10. júlí 2012 sbr. dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 21. desember 2009 í máli nr. E-5265/2009 (Strawberries); Mál Erlu Hlynsdóttur gegn Íslandi (mál 2) (kæra nr. 54125/10) dómur 21. október 2014 sbr. Hrd. 18. febrúar 2010 í máli nr. 104/2009 (Byrgið); Mál Erlu Hlynsdóttur gegn Íslandi (mál 3) (kæra nr. 54145/10) dómur 2. júní 2015 sbr. Hrd. 11. mars 2010 í máli nr. 454/2009 (Hræddir kókaínsmyglarar).

endurskipulögð siðanefnd fengið verulega auknar valdheimildir til að annast eftirlit með prentmiðlum.

Á meðan framangreind þróun hefur átt sér stað í Evrópu hefur virkt eftirlit stjórnvalda með þessum þætti í rekstri ljósvakamiðla í Bandaríkjunum í raun verið aflagt að mestu eftir að sannleiksreglunni var „lagt“. Deilt hefur verið um áhrif þess í Bandaríkjunum, þ.e. hvort rétt hafi verið að hætta að ætla sannleiksreglunni þýðingu og hvort mögulega kunni að vera rétt að taka hana upp að nýju.¹²⁶ Því hefur m.a. annars verið haldið fram að þetta hafi leitt til þess að skapast hafi svigrúm einsleitrar pólitískrar umfjöllunar þar sem fjölbreytt sjónarmið fá ekki komist að. Á hinn bóginn hefur verið lögð áhersla á að reglan standist ekki tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og það sé ekki hlutverk ríkisins að hafa slíkt eftirlit með ljósvakamiðlum.¹²⁷

Ekkert verður fullyrt hér um það hvort löggjöf og faglegt eftirlit hafi haft úrslitaáhrif á þróun ljósvakamiðla annars vegar í Norður-Evrópu og hins vegar í Bandaríkjunum. Það er þó áhugavert að bera saman bresku sjónvarpsstöðina Sky News og bandarísku sjónvarpsstöðina Fox News sem báðar sérhæfa sig í miðlun fréttu og fréttatengds efnis en stofnandi beggja stöðvanna og stór eignaraðili er „fjölmíðlakóngurinn“ Rupert Murdoch.¹²⁸ Sky News starfar innan breskrar lögsögu og sætir eftirliti Ofcom hvað varðar þá faglegu nálgun í efnistöku sem fjallað hefur verið svo ítarlega um hér að framan.¹²⁹ Eftir daga sannleiksreglunnar vestanhafs hefur Fox News, líkt og aðrir bandarískir ljósvakamiðlar, hins vegar ekki sætt sambærilegu aðhaldi. Sjónvarpsstöðin Fox News hefur ítrekað verið sökuð um ónákvæman frétttaflutning og að ólík sjónarmið fái ekki komist að.¹³⁰ Það er því athyglisvert að allt að einu sýnir nýleg könnun að flestir Bandaríkjamenn treysta Fox

¹²⁶ Dan Fletcher, „A brief history of the The Fairness Doctrine“ *Time* (New York 20. febrúar 2009) <<http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,1880786,00.html>> skoðað 5. júní 2015.

¹²⁷ Dan Fletcher, „A brief history of the The Fairness Doctrine“ *Time* (New York 20. febrúar 2009) <<http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,1880786,00.html>> skoðað 5. júní 2015.

¹²⁸ Michael Ray, „Fox News Channel“, *Encyclopædia Britannica* <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1469592/Fox-News-Channel>> skoðað 3. júní 2015.

¹²⁹ Vert er að hafa í huga að sjónvarpsstöðin Russia Today starfar undir breski lögsögu. Sjónvarpsstöðin hefur fjórum sinnum brotið gegn ákvæði um hlutlægni í frétttaflutningi, nú síðast vegna umfjöllunar um ástandið í Úkraínu. Ofcom upplýsti á ákvörðun sinni þann 10. nóvember 2014 að stofnunin íhugaði að beita stjórnisýsluviðurlögum (sektum) ef um frekari brot yrði að ræða. Í mars 2015 hóf Ofcom á ný mál vegna umfjöllunar um Úkraínu í Russia Today. Því máli er ólokið. Sjá Ofcom, „Ofcom Broadcast Bulletin. Issue number 266. 10. nóvember 2014“ (Ofcom 10. nóvember 2014). <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/broadcast-bulletins/obb266/obb266.pdf>> skoðað 3. maí 2015; John Plunkett, „Russia Today faces inquiry over anti-western comments in Ukraine debate“ *The Guardian* (London 2. mars 2015) <<http://www.theguardian.com/media/2015/mar/02/russia-today-anti-western-ukraine-crosstalk-kremlin>> skoðað 3. maí 2015.

¹³⁰ Í janúar 2015 baðst Fox News afsökunar á því að hafa flutt fréttir af því að borgin Birmingham í Englandi hafi verið svæði sem aðrir en múslimar færu ekki inn í. „Fox News apologises for terror pundit’s Birmingham totally Muslim’ comments“ *The Guardian* (London 18. janúar 2015). <<http://www.theguardian.com/media/2015/jan/18/fox-news-apologises-terror-pundit-birmingham-muslim-comments>> skoðað 6. maí 2015; Þá ákvað Parísarborg að höfða mál gegn sjónvarpsstöðinni Fox News vegna fréttu af því að í ákveðum hverfum Parísar væru Sharia lög enn við líði og engum af öðrum trúarbrögðum en Islam væri heimilt að fara inn í hverfin. John Lichfield, „Paris to sue Fox News over claims city is no-go zone for non-Muslims“ *The Independent* (London 12. febrúar 2015) <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/paris-to-sue-fox-news-over-claims-city-is-nogo-zone-for-muslims-10041057.html>> skoðað 6. maí 2015; Árið 2011 notaði Fox News myndir frá mótmælum í Grikklandi undir frétt um mótmæli í Rússlandi í aðdraganda kosninga. Andrew Osborn „Fox news uses Athens riots footage for Russian protests“ *The Telegraph* (Moskva 9. desember 2011) <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/8947476/Fox-news-uses-Athens-riots-footage-for-Russian-protests.html>> skoðað 6. maí 2015.

News best allra fréttastöðva í Bandaríkjunum.¹³¹ Breska sjónvarpsstöðin Sky News hefur hins vegar ekki sætt samskonar gagnrýni og þvert á móti fengið fjölda fréttaverðlauna á undanfönum árum.¹³² Stofnandi Sky, Rupert Murdoch, hefur sagt að vilji hans standi til þess að Sky News líkist meira Fox News og verði „raunverulegur valkostur við BBC“.¹³³ Meðan það regluverk sem fjölmiðlum er gert að starfa eftir í Bretlandi er óbreytt er vandséð að sá draumur hans verði að veruleika.¹³⁴

Íslenska „módelið“ fellur í raun að formi til vel að því fyrirkomulagi sem viðhaft er í grannríkjum okkar í Evrópu. En ekki er allt sem sýnist. Það vekur athygli að jafnvel þegar tekið er mið af höfðatölu berast að jafnaði færri kvartanir til Siðanefndar B.Í. annars vegar og fjölmiðlanefndar (útvarpsréttarnefndar) hins vegar í samanburði við ýmis nágrannaríki. Á árunum 1966 til 2005 bárust Siðanefnd B.Í. um 200 kvartanir. Fyrir júní 1985 voru að meðaltali um 1,8 mál tekin fyrir hjá nefndinni á ári hverju en um 7,2 eftir júní 1985 og er það fjórföldun mála.¹³⁵ Lítil breyting virðist vera á málafjölda fram til ársins 2010, en það ár voru 12 mál tekin til umfjöllunar. Eftir það hefur málum fækkað verulega. Frá árinu 2012 og það sem af er þessu ári hefur siðanefnd aðeins úrskurðað í 12 málum, eða í um 4 málum á ári. Þá bárust aðeins 4 kvartanir vegna brota á ákvæði um lýðræðislegar grundvallarreglur til útvarpsréttarnefndar á árunum 1986 til 2011. Talsvert fleiri kvartanir hafa þó borist fjölmiðlanefnd á þeim tæpum fjórum árum sem hún hefur starfað.

Að jafnaði berast 155 til 211 kvartanir vegna fjölmiðla til Pressenævnet í Danmörku á hverju ári.¹³⁶ Það gerir um 9 til 12 mál á ári ef miðað er við höfðatölu hér á landi. Þá berast um 600 kvartanir á ári hverju til Myndigheten för radio och tv í Svíþjóð vegna brota á hlutlægni og nákvæmni í vinnubrögðum ljósvakamiðla. Jafnframt berast milli 288 til 597 kvartanir til Pressombudsmannen í Svíþjóð vegna brota á siðareglum.¹³⁷ Það eru alls um 888 til 1.197 kvartanir á ári vegna allra fjölmiðla, sem gera um 31 til 41 kvartanir á ári ef miðað er við höfðatölu hér á landi. Í Noregi berast

¹³¹ Í nýlegri könnun sem gerð var á þessu ári kemur fram að 29% treysta Fox News best af öllum fréttasjónvarpsstöðvum í Bandaríkjunum. Í öðru sæti er CNN með 22% og í þriðja sæti eru NBC og CBC með 10%. Sjá Hunter Schwarz, „Fox News is the most trusted national news channel. And it's not that close“ *The Washington Post* (Washington 9. mars 2015) <<http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2015/03/09/fox-news-is-the-most-trusted-national-news-channel-and-its-not-that-close/>> skoðað 3. júní 2015.

¹³² Þannig vann Sky News m.a. til bresku BAFTA verðlaunanna fyrir umfjöllun sína um árásirnar á tvíburaturnana árið 2002. „Bafta Awards Search“ (*Bafta*) <http://awards.bafta.org/keyword-search?keywords=news&f%5B0%5D=string_type%3ATelevision&f%5B1%5D=string_category%3ANews%20Coverage> skoðað 5. maí 2015; Þá fékk sjónvarpsstöðin BAFTA verðlaun fyrir fréttumfjöllun sína um árásina á Glasgow flugvöll árið 2008. „Bafta Awards Search“ (*Bafta*) <http://awards.bafta.org/keyword-search?keywords=news&f%5B0%5D=string_type%3ATelevision&f%5B1%5D=string_category%3ANews%20Coverage> skoðað 5. maí 2015.

¹³³ „Murdoch: I decide Sun's politics“ *BBC News* (London 24. nóvember 2007) <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk/7110532.stm>> skoðað 3. júní 2015.

¹³⁴ Owen Gibson, „Murdoch wants Sky News to be more like rightwing Fox“ *The Guardian* (London 24. nóvember 2007) <<http://www.theguardian.com/media/2007/nov/24/bskyb.television>> skoðað 6. maí 2015.

¹³⁵ Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Błaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Błaðamaðurinn 11,12.

¹³⁶ Pressenævnet, „Ársberetning 2014“ (Pressenævnet 2014) <http://pressenaevnet.net.dynamicweb.dk/Files/Filer/pdf/Pressen_arsb_2014.pdf> skoðað 29. maí 2015; Pressenævnet, „Ársberetning 2013“ (Pressenævnet 2013)

<<http://pressenaevnet.net.dynamicweb.dk/Files/Filer/pdf/Pressen-aarsb-13-web.pdf>> skoðað 29. maí 2015.

¹³⁷ Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON) „Ársberättelser 2014“ (Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON) 2014) <http://www.po.se/images/ArsberPO-PON_2014.pdf> skoðað 29. maí 2015.

um 377 til 427 til Pressens faglig utvalg.¹³⁸ Það gerir um 25 til 28 mál á ári miðað við höfðatölu hér á landi.

Upplýsingar um heildarfjölda kvartana sem berast Ofcom og BBC Trust í Bretlandi eru ekki aðgengilegar en ljóst er að dæmi eru um að þúsundir kvartana berist vegna eins þáttar, sbr. umfjöllun hér að framan um þátt sem sýndur var á Channel 4 í byrjun árs um stjórnsmálaflokkinn UKIP. Árlega berast bresku siðanefndinni um 4500 kvartanir.¹³⁹ Það gera um 24 kvartanir á ári ef miðað er við höfðatölu hér á landi.

Engin ein skýring er á því hvers vegna kvartanir vegna vinnubragða fjölmiðla eru færri hér á landi en í þeim ríkjum sem við berum okkur saman við og af hverju meiðyrðamálum fjölgar á sama tíma og málum sem berast siðanefnd fækkar og þýðing 26. gr. laga um fjölmiðla sýnist takmarkaðri en vænta mátti. Ólíklegt verður að teljast að vinnubrögð fjölmiðla hér á landi séu með einhverjum þeim hætti önnur þannig að þetta skýrist af slíku. Nokkrar mögulegar ástæður má þó nefna.

Siðareglur B.Í. eru nú hartnær aldarfjórðungs gamlar og svo sem rakið er hér fyrr hefur ekki náðst samstaða innan fagfélags blaðamanna um endurskoðun þeirra. Það er þeim mun athyglisverðara því á umræddum tíma hafa sannanlega orðið stórfelldustu breytingar sem orðið hafa á fjölmiðlaumhverfi frá upphafi. Þá hefur ekki ríkt full eining innan stéttarinnar um verklag og niðurstöður nefndarinnar sem á stundum hafa sætt harðri gagnrýni þeirra fjölmiðla sem í hlut hafa átt.¹⁴⁰ Að sjálfsögðu verður það tjáningarfrelsi ekki skert, en þverrandi traust stéttarinnar sjálfar til eigin siðanefndar smitar fljótt út frá sér og hefur fyrir en síðar sambærileg áhrif á almenningsálitið. Þá er svo komið að menn láta sér í léttu rúmi liggja þó nefndin telji vinnubrögð þeirra ámælisverð, alvarleg eða jafnvel mjög alvarleg.

Þá ber að hafa í huga að reglan um lýðræðislegar grundvallarreglur, sbr. nú 26. gr. laga um fjölmiðla, ratar inn í íslenska löggjöf um fjölmiðla að erlendri fyrirmynd. Sú afstaða sem þar er reynt að fanga er að nokkru leyti reist á einni af grundvallaryfirlýsingum Evrópuráðsins um fjölbræði í fjölmiðlum og fjölbreytni í fjölmiðlaefni frá árinu 1982.¹⁴¹ Svo sem fram kom í nefndarálit meirihluta menntamálanefndar Alþingis, um frumvarp það sem varð að lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, var lagður sá skilningur í ákvæðið um lýðræðislegar grundvallarreglur að það bæri að túlka sem stefnuyfirlýsingu sem hafði það m.a. í för með sér að í upphaflegu lögunum um fjölmiðla nr. 38/2011 væri ekki gert ráð fyrir neinskonar úrræðum eða viðurlögum vegna brota á greininni.¹⁴² Með lögum nr. 54/2013 var 26. gr. breytt á þann veg að fjölmiðlanefnd getur nú gefið formlegt álit á því hvort brotið hafi verið gegn ákvæðinu. Þykir því ekki óvarlegt að halda því fram að nokkuð hafi verið á reiki hver eiginleg tilætlan með tilvist ákvæðisins hafi verið. Þá má jafnframt nefna að fjölmiðlanefnd hefur frá upphafi átt við þann tilvistarvanda að stríða að ákveðnir stjórnsmálamenn hafa mjög talað fyrir því að stjórnvaldið sé óþarft og beri að leggja niður. Slíkt mótar að sjálfsögðu almenningsálitið og rýrir traust með sama hætti og á við um Siðanefnd B.Í.

Þá er vert að rifja upp að á tímabilinu frá 2005 til dagsins í dag hafa verið rekin fyrir Hæstarétti 28 meiðyrðamál sem beinst hafa gegn blaðamönnum og þar að auki 20 slík mál fyrir héraðsdómi

¹³⁸ Pressens Faglige Utvalg, „Statistikk“ (Pressens Faglige Utvalg) <<http://presse.no/pfu/statistikk/>> skoðað 29. maí 2015.

¹³⁹ PCC, „Complaints Statistics“ (Press Complaints Commission) <<http://www.pcc.org.uk/statistics/index.html>> skoðað 29. maí 2015.

¹⁴⁰ Í dæmaskyni má nefna: „Kastljós sendir frá sér athugasemdir vegna úrskurðar siðanefndar“ *Vísir* (Reykjavík 19. júní 2007) <<http://www.visir.is/kastljós-sendir-fra-ser-athugasemdir-vegna-urskurdar-sidaneftdar/article/200770619094>> skoðað 4. júní 2015.

¹⁴¹ Declaration on the Freedom of Expression and Information samþykkt af ráðherraráði Evrópuráðsins 29. apríl 1982.

¹⁴² Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1111 – 198. mál, nefndarálit meirihluta menntamálanefndar.

sem ekki var áfrýjað eða samtals 48 dómsmál á tæpum áratug. Á sama tímabili hafa 45 mál verið til umfjöllunar Siðanefndar B.Í. og 11 mál komið á borð fjölmiðlanefndar/útvarpsréttarnefndar. Með hliðsjón af framansögðu sýnist ekki óvarlegt að álykta á þann veg að mál sem varða meint brot blaðamanna á grundvallargildum faglegrar blaðamennsku hafi á liðnum árum leitað í farveg meiðyrðamála fyrir almennum dómstólum þar sem áþreifanlegum úrræðum verður við komið.

Niðurstaða alls þessa hlýtur að vera sú að þörf sé á aðkomu stjórnvalda og fagfélaga fjölmiðlafólks til að móta stefnu til framtíðar. Svo sem fram hefur komið hefur almenningur nú í reynd val um hvort leitað sé til fjölmiðlanefndar, siðanefndar eða dómstóla. Málsmeðferðin er þó ólík. Siðanefnd starfar eftir sínum eigin starfsreglum, en fjölmiðlanefnd er bundin af lögum, fyrst og fremst lögum um fjölmiðla og stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Þriðji farvegur slíks máls er í formi meiðyrðamáls fyrir dómstólum sem lúta verður öllum þeim lögbundnu skilyrðum sem um slík mál gilda. Þessi ólíka aðkoma getur því jafnframt haft áhrif á það hvaða leið er farinn.

Almennt séð hlýtur það að vera kostur, jafnt fyrir almenning sem blaðamenn, að unnt sé að fá faglega, skjóta úrlausn mála og án mikils tilkostnaðar. Í sögulegu ljósi hafa úrræði á grundvelli eigin reglusetningar greinarinnar þótt koma best til móts við þær væntingar en dýr og tímafrek dómsmál sannarlega ekki. Á hinn bóginn verða slík úrræði þá að virka og þau verða að hafa þýðingu. Að óbreyttu má halda því fram að sú sé ekki raunin á grundvelli gildandi heimilda siðareglna B.Í. og 26. gr. laga um fjölmiðla. Kjörstaðan væri auðvitað sú að ekki þyrfti að herða á slíkum reglum heldur nytu viðkomandi aðilar þess trausts og virðingar að á niðurstöðum þeirra sé tekið mark, m.a. af almenningi, og að þær bæti fagmennsku í vinnubrögðum fjölmiðla þannig að þeir sem réttar síns leita teldu rekstur meiðyrðamáls þrautarlendingu. Ein leið væri sú að sameina í heild eða að hluta verkefni fjölmiðlanefndar að lögum og Siðanefndar B.Í. Kæmi þá til skoðunar sú tilhöggun í Danmörku að stéttin setji reglurnar en stjórnvaldið fjalli um brot á þeim. Önnur leið væri sú að færa málaflökkinn alfarið í annan hvorn farveginn. Ítrekað skal þó að í sögulegu og faglegu ljósi er það þó þýðingarmikið og sennilega farsælast að blaðamenn setji sér sjálfir þær siðareglur sem lagðar verða til grundvallar um störf þeirra. Það gengur hinsvegar hratt á tímann til þess í ljósi þess aldarfjórðungs sem liðinn er frá síðustu endurskoðun reglanna og misheppnaðra tilrauna til slíkrar endurskoðunar á liðnum árum.

6. LOKAORÐ

Svo sem rakið er í inngangi greinarinnar lifum við nú á tímum upplýsingar í orðsins fyllstu merkingu þar sem hefðbundið fjölmiðlalandslag breytist ört. Allt að einu þá skipta fjölbreyttir og faglegir fjölmiðlar nú sem fyrir grundvallarmáli við þá þróun lýðræðis og mannréttinda sem við flest viljum standa fyrir. Í greininni hefur þess verið freistað að skoða, bæði hér á landi og í alþjóðlegu samhengi, stefnumótun og aðhald sem fjölmiðlum er veitt í því skyni að tryggja fagleg vinnubrögð þar sem grundvallargildi óháðrar og frjálsrar fjölmiðlunar fái notið sín. Víðast hvar á það aðhald sér stað með tvennum hætti. Annars vegar með sjálfstæðu eftirliti blaðamanna sjálfra í formi siðareglna. Hins vegar með aðkomu stjórnvalda, m.a. á grundvelli almennra reglna um lýðræðislegar grundvallarreglur og hlutlægni og vandvirkni í fjölmiðlun. Komist er að þeirri niðurstöðu að nokkrar blikur séu á lofti í starfsumhverfi íslenskra fjölmiðla. Hvorugt úrræðanna á framangreindum grundvelli sýnast að fullu ná þeim tilgangi að aflað verði skjótra úrlausna sem mark er tekið á í deilumálum af þessum toga og sú þróun orðið að mál leita fremur í farveg dýrra og tímafrekra meiðyrðamála fyrir almennum dómstólum. Breyting á þeirri þróun kallar á sameiginlega aðkomu og framtíðarsýn stjórnvalda og fagfélaga fjölmiðlafólks.

HEIMILDASKRÁ:

Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON), „Allmänhetens Pressombudsman (PO) hjälper personer som...“ (*Etiska regler för Pressen*) <<http://www.po.se/>> skoðað 29. maí 2015

Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON), „Årsberättelser 2014“ (Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON) 2014) <http://www.po.se/images/ArsberPO-PON_2014.pdf> skoðað 29. maí 2015

Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON), „Etiska regler för press, TV och radio“ (*Etiska regler för Pressen*) <<http://po.se/regler/pressetiska-regler>> skoðað 22. apríl 2015

Allmänhetens Pressombudsman (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON), „PO:s och PON:s historia“ (*Etiska regler för pressen*) <<http://po.se/om/historia/po-pon-historia>.> skoðað 29. maí 2015

Alpt. 1999-2000, A-deild, þskj. 241 – 207. mál

Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 – 198. mál

Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1111 – 198. mál

Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 631 – 490. mál

„Bafta Awards Search“ (*Bafta*) <http://awards.bafta.org/keyword-search?keywords=news&f%5B0%5D=string_type%3ATelevision&f%5B1%5D=string_category%3ANews%20Coverage> skoðað 5. maí 2015

Baydar, Y., „Setting up a journalistic code of ethics: The core of media self-regulation“ í Miklos Haraszi (ritstj.), *The Media Self-Regulation Guidebook* (Organization for Security and Co-operation in Europe. The Representative on Freedom of the Media, Vínarborg 2008)

Blaðamannafélag Íslands, „Siðareglur Blaðamannafélags Íslands“ (*Blaðamannafélag Íslands*) <<http://www.press.is/images/skjol/sidareglur.pdf>> skoðað 22. apríl 2015

Dahlgren, P., „Virala nyheter: Hur nyheter sprids och bemöts i sociala medier“ (Meistararitgerð, Göteborgs Universitet. Journalistic, medier och kommunikation 2014)

Davie, G., „Framing Theory“ (*Mass Communication Theory*) <<http://masscommtheory.com/theory-overviews/framing-theory/>> skoðað 22. apríl 2015

„Disinformation, n“ (*Merriam-Webster*) <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/disinformation> skoðað> skoðað 29. maí 2015

Elfa Ýr Gylfadóttir og Karl Axelsson, „Pólitísk og lagaleg stefnumótun um íslenska fjölmiðla“ í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VII. Lagadeild* (Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2006)

„False news proposal killed by CRTC“ *CBC News* (Ottawa 25. febrúar 2011) <<http://www.cbc.ca/news/politics/false-news-proposal-killed-by-crtc-1.1117504>> skoðað 6. maí 2015

FCC, „Genachowski Continues Regulatory Reform to Ease Burden on Business“ (*Federal Communications Commission*, 22. ágúst 2011) <<https://www.fcc.gov/document/genachowski-announces-elimination-83-outdated-media-rules>> skoðað 5. maí 2015

Findahl, O., „Svenskarna og internet 2014: En årlig studie av svenska folkets internetvanor“ (Internetstiftelsen i Sverige 2014) <<http://www.soi2014.se/internet-och-traditionella-medier/>> skoðað 2. júlí 2015

Fletcher, D., „A brief history of the The Fairness Doctrine“ *Time* (New York 20. febrúar 2009) <<http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,1880786,00.html>> skoðað 5. júní 2015

„Fox News apologises for terror pundit's Birmingham totally Muslim' comments“ *The Guardian* (London 18. janúar 2015) <<http://www.theguardian.com/media/2015/jan/18/fox-news-apologises-terror-pundit-birmingham-muslim-comments>> skoðað 6. maí 2015

Friðrik Þór Guðmundsson, „Siðferðilegur sveiganleiki íslenskra blaða- og fréttamanna“ í Helga Ólafs og Thamar M. Heijstra (ritstj.), *Þjóðarspekillinn. Ráðstefna í félagsvísindum XV. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2014* (Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2014) <http://skemman.is/stream/get/1946/19966/45838/3/Si%C3%B0fer%C3%B0ilegur_sveigjanleiki_F%C3%A9lags-og_mannv%C3%ADsindadeild.pdf>

Galloway, G., „CRTC ditches bid to allow fake news“ *The Globe and Mail* (Toronto 25. febrúar 2011) <<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/crtc-ditches-bid-to-allow-fake-news/article1921489/>> skoðað 6. maí 2015

Garner, B., *The Oxford Dictionary of American Usage and Style* (Oxford University Press 2000)

Gibson, O., „Murdoch wants Sky News to be more like rightwing Fox“ *The Guardian* (London 24. nóvember 2007) <<http://www.theguardian.com/media/2007/nov/24/bskyb.television>> skoðað 6. maí 2015

Halldóra Þorsteinsdóttir, „Vægari kröfur til sönnunar ummæla í meiðyrðamálum: Þróum dómafrankvæmdar mannréttindadómstóls Evrópu í tengslum við kröfur til sönnunar ummæla.“ (2012) 65 *Úlfjótur* 45

Haraszi, M., „The merits of media self-regulation. Balancing rights and responsibilities“ í Miklós Haraszi (ritstj.), *The Media Self-Regulation Guidebook* (Organization for Security and Co-operation in Europe. The Representative on Freedom of the Media, Vínarborg 2008)

IPSO, „About IPSO“ (*IPSO*) <<https://www.ipso.co.uk/IPSO/index.html>> skoðað 23. apríl 2015

Johansen, G., „Den gamle tankegangen er i ferd med å vinne“ *Journalisten* (Oslo 26. maí 2015) <<http://journalisten.no/2015/05/den-gamle-tankegangen-er-i-ferd-med-vinne>> skoðað 29. maí 2015

Jørgensen, O., „Retsregler og forarbejder“ (*Noter til bogen Mediejura*, 9. júlí 2012) <<http://dmjxmediejura.mediajungle.dk/2012/07/09/retsregler-og-forarbejder-3/>> skoðað 29. maí 2015

Karl Axelsson og Elfa Ýr Gylfadóttir, „Grýtt slóð: Reglur um eignarhald á fjölmiðlum í íslenskum rétti“ í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Afmælisrit Páll Sigurðsson sjötugur 16 ágúst 2014* (Bókaútgáfan Codex 2014)

„Kastljós sendir frá sér athugasemdir vegna úrskurðar siðanefndar“ *Vísir* (Reykjavík 19. júní 2007) <<http://www.visir.is/kastljós-sendir-fra-ser-athugasemdir-vegna-urskurdar-sidanefndar/article/200770619094>> skoðað 4. júní 2015

Kovach, B. og Rosenstiel, T., *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect* (Three Rivers Press).

„Kærir Stöð 2“ *Morgunblaðið* (Reykjavík 4. maí 1999) <<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/465221/>> skoðað 29. maí 2015

Lange, Y., *Media and elections: Handbook* (Council of Europe Publishing 1999)

Lichfield, J., „Paris to sue Fox News over claims city is no-go zone for non-Muslims“ *The Independent* (London 12. febrúar 2015) <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/paris-to-sue-fox-news-over-claims-city-is-nogo-zone-for-muslims-10041057.html>> skoðað 6. maí 2015

Matthews, D., „Everything you need to know about the Fairness Doctrine in one post“ *The Washington Post* (Washington 23. ágúst 2011) <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/post/everything-you-need-to-know-about-the-fairness-doctrine-in-one-post/2011/08/23/gIQAN8CXZJ_blog.html> skoðað 5. maí 2015

McQuail, D., *McQuail's Mass Communication Theory* (5. útg., Sage 2005)

Mols, E., Damm, A. og Deleuran, A., „Medieansvar. Betænkning nr. 1205“ (Statens informationstheneste 1990)

„Murdoch: I decide Sun's politics“ *BBC News* (London 24. nóvember 2007) <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk/7110532.stm>> skoðað 3. júní 2015

Myndigheten för radio och tv, „Krav och regler för medierna“ (*Myndigheten för radio och tv*) <<http://radioochtv.se/sv/tillsyn/reglerna/svt-sr-och-ur/#Opartiskhet>> skoðað 23. apríl 2015

Myndigheten för radio och tv, „Krav och regler för medierna“ (*Myndigheten för radio och tv*) <<http://radioochtv.se/sv/tillsyn/reglerna/svt-sr-och-ur/#Saklighet>> skoðað 23. apríl 2015

Norsk Presseforbund, „Presseetikk med Vær Varsom-plakaten. Oppdatert 2013: Ord og bilder er mektige våpen. Misbruk dem ikke!“ (*Norsk Presseforbund*) <<http://presse.no/wp-content/uploads/2014/09/Etikkefte-2013-for-web2.pdf>> skoðað 24. apríl 2015

Ofcom, „Ofcom Broadcast Bulletin. Issue number 266. 10. nóvember 2014“ (Ofcom 10. nóvember 2014) <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/broadcast-bulletins/obb266/obb266.pdf>> skoðað 3. maí 2015

Ofcom, „Weekly Broadcast Report: Report covers complaints received between Tuesday, 17 February, 2015 to Monday, 23 February, 2015“ (Ofcom 2015) <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/audience-complaints/250215.pdf>> skoðað 23. apríl 2015

Osborn, A., „Fox news uses Athens riots footage for Russian protests“ *The Telegraph* (Moskva 9. desember 2011) <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/8947476/Fox-news-uses-Athens-riots-footage-for-Russian-protests.html>> skoðað 6. maí 2015

OSCE, *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions* (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) 2012)

„Papers 'unlikely to face £1m fines'“ *The Daily Mail* (London 9. nóvember 2014) <<http://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-2827753/Papers-unlikely-face-1m-fines.html>> skoðað 23. apríl 2015

PCC, „About the PCC: History“ (Press Complaints Commission) <<http://www.pcc.org.uk/about/history.html>> skoðað 23. apríl 2015

PCC, „About the PCC: The Press Complaints Commission“ (Press Complaints Commission) <<http://www.pcc.org.uk/AboutthePCC/WhatisthePCC.html>> skoðað 29. júní 2015

PCC, „Complaints Statistics“ (Press Complaints Commission) <<http://www.pcc.org.uk/statistics/index.html>> skoðað 29. maí 2015

Pressens Faglige Utvalg, „Statistikk“ (Pressens Faglige Utvalg) <<http://presse.no/pfu/statistikk/>> skoðað 29. maí 2015

Pressens Faglige Utvalg, „Vær Varsom-plakaten“ (Pressens Faglige Utvalg) <<http://presse.no/pfu/etiske-regler/vaer-varsom-plakaten/>> skoðað 22. apríl 2015

Pressenævnet, „Om Pressenævnet“ (Pressenævnet) <<http://www.pressenaevnet.dk/Om-Pressen%C3%A6vnet.aspx>> skoðað 24. apríl 2015

Pressenævnet, „Årsberetning 1992“ (Pressenævnet 1992) 5 <<http://www.pressenaevnet.dk/Publikationer.aspx>> skoðað 24. apríl 2015

Pressenævnet, „Årsberetning 2013“ (Pressenævnet 2013) <<http://pressenaevnet.net.dynamicweb.dk/Files/Filer/pdf/Pressen-aarsb-13-web.pdf>> skoðað 29. maí 2015

Pressenævnet, „Årsberetning 2014“ (Pressenævnet 2014) <http://pressenaevnet.net.dynamicweb.dk/Files/Filer/pdf/Pressen_aarsb_2014.pdf> skoðað 29. maí 2015

Pressenævnet, „Regler for god presseskik“ (Pressenævnet) <<http://www.pressenaevnet.dk/Love-og-regler/Regler-for-god-presseskik.aspx>> skoðað 22. apríl 2014

Ray, Michael., „Fox News Channel“, *Encyclopædia Britannica* <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1469592/Fox-News-Channel>> skoðað 3. júní 2015

Rawlinson, K., „Ukip docudrama cleared after more than 6,000 complaints“ *The Guardian* (London 18. maí 2015) <<http://www.theguardian.com/media/2015/may/18/ukip-docudrama-complaints-channel-4-nigel-farage>> skoðað 28. maí 2015

Róbert H. Haraldsson og Steinar Örn Atlason, „Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands“ (2006) 28 Blaðamaðurinn 11

Ruane, K., „Fairness Doctrone: History and Constitutional Issues.“ (CRS Report for Congress. Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service 13. júlí 2011) 2 <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R40009.pdf>> skoðað 27. apríl 2015

Russel, N., „An Introduction to the Overton Window of Political Possibilities“ (*Mackinac Center for Public Policy*, 4. janúar 2015) <<http://storyboardproductions.com/ehc/cicle6/3overton-window.pdf>> skoðað 23. apríl 2015

Schwarz, H., „Fox News is the most trusted national news channel. And it's not that close“ *The Washington Post* (Washington 9. mars 2015) <<http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2015/03/09/fox-news-is-the-most-trusted-national-news-channel-and-its-not-that-close/>> skoðað 3. júní 2015

Sigríður Rut Júlíusdóttir, „Mörk tjáningarfrelsis og friðhelgi einkalífs í umfjöllun um opinberar persónur.“ (2005) 58 Úlfjótur 111

Skovbjerg, A. og Jørgensen, O., „Presseetisk kontrol“ (2006) 1 *Journalistica*

Society of Professional Journalists, „Code of Etics“ (*Society of Professional Journalists*) <<http://www.spj.org/pdf/spj-code-of-ethics-poster.pdf>> skoðað 5. maí 2015

Society of Professional Journalists, „Ethics Answers: Frequently Asked Queastions“ (*Society of Professional Journalists*) <<http://www.spj.org/ethicsfaq.asp>> skoðað 5. maí 2015

US Press Association, „US Press Association – Code of Ethics“ (*US Press Association*) <<http://uspressassociation.org/page.php?57>> skoðað 5. maí 2015

Útvarpsréttarnefnd, „Skýrsla útvarpsréttarnefndar 1. janúar 1998 – 1. október 2004“ (Útvarpsréttarnefnd maí 2007)

Útvarpsréttarnefnd, „Skýrsla útvarpsréttarnefndar 1. október 2008 – 31. ágúst 2011“ (Útvarpsréttarnefnd)

Þorsteinn Gylfason, „Spjall um siðareglur og siðanefnd blaðamanna“ (2004) 26 Blaðamaðurinn