



FJÖLMIÐLANEFND

Reykjavík 28. júní 2017  
Álit nr. 1/2017

## **Efni: Kynningarþættir fyrir framboð til Alþingiskosninga á Hringbraut**

### **I. Málsvik**

Fjölmiðlanefnd barst í október 2016 ábending vegna bréfs sem Hringbraut sendi til eins þeirra tólf stjórn málaafila sem buðu fram í Alþingiskosningunum 2016. Samkvæmt bréfinu ætlaði fjölmiðlaveitan að framleiða kynningarþætti fyrir þá flokka sem buðu fram í kosningunum og mátti ráða af lestri bréfsins að ef keyptur væri auglýsingapakki frá miðlum Hringbrautar að verðmæti [...] yrðu kynningarþættirnir framleiddir. Meðal þess efnis sem sýnt var á sjónvarpsstöðinni Hringbraut í aðdraganda Alþingiskosninganna voru kosningarþættir þriggja stjórn málaafila sem buðu fram í kosningunum. Um var að ræða aðskilda þætti frá hverju þessara framboða og voru þættirnir sýndir á sjónvarpsstöð Hringbrautar og aðgengilegir á vefnum hringbraut.is. Þættina má enn nálgast á vef fjölmiðlaveitunnar.

Samkvæmt vefsíðu Hringbrautar voru kosningarþættirnir liður í kosningasjónvarpi Hringbrautar, þar sem „stjórn mála flokkar kynna frambjóðendur og áherslumál.“ Á vefnum eru aðgengilegir átta heilir þættir, þrjú þeirra bera heitið „Á réttri leið“ en þar er fjallað um Sjálfstæðisflokkinn, tveir þættir bera heitið „XB: Kosningarþáttur Framsóknarflokksins“ og þrjú þættir bera heitið „kosningarþáttur Viðreisnar“.

Þættirnir eiga það allir sameiginlegt að vera stýrt af frambjóðendum flokkanna eða flokksbundnum einstaklingum innan þess stjórn málaafils sem um er fjallað hverju sinni og virðist vera sem ritstjórn þáttanna hafi að öllu leyti verið í höndum stjórn mála flokkanna sjálfra. Er það í samræmi við það sem boðað var í áður nefndu bréfi Hringbrautar, sem vísað var í hér að ofan. Þættirnir eru hver og einn í kringum 30 mínútur að lengd.



## II. Málsmeðferð og sjónarmið málsaðila

### 1.

Þann 13. október 2016 sendi fjölmiðlanefnd erindi til Hringbrautar þar sem greint var frá því að nefndinni hefði borist ábending þess efnis að öllum framboðum til Alþingiskosninganna 2016 hafi verið boðið að kaupa auglýsingapakka af Hringbraut og að auglýsingapakkanum fylgdu kynningarþættir fyrir Alþingiskosningarnar þann 29. október 2016. Í erindi fjölmiðlanefndar kom fram að nefndin hefði undir höndum bréf frá Hringbraut sem dagsett var þann 17. ágúst 2016 og stílað var á stjórn málaafli sem bauð fram í kosningunum. Fjölmiðlanefnd reifaði innihald bréfs Hringbrautar þar sem fyrirkomulagi kynningarþáttanna var lýst. Fram kom að Hringbraut hygðist framleiða kynningarþætti fyrir öll framboð til kosninganna. Hver flokkur átti að fá úthlutað 30 mínútum á viku í fjórar vikur fyrir kosningarnar. Flokkarnir áttu sjálfir að ákveða eigin dagskrá og kynningar á frambjóðendum en tæknistjórn Hringbrautar yrði til aðstoðar við upptökur sem fara áttu fram í myndveru Hringbrautar. Þá sagði í bréfi Hringbrautar að þessum fjórum kynningarþáttum og tólf endursýningum þáttanna fylgdi auglýsingapakki að verðmæti [...] með 50% afslætti frá verðskrá Hringbrautar. Tekið var fram að auglýsingapakkin gildi jafnt um auglýsingar á vefnum, í útvarpi og sjónvarpi. Í bréfi fjölmiðlanefndar til Hringbrautar kom fram það mat nefndarinnar að skilyrði þess að stjórn málaaflokku byðist umfjöllun í áður nefndum kynningarþáttum væru þau að viðkomandi stjórn málaaflokku keypti auglýsingar að verðmæti [...]

Í bréfi fjölmiðlanefndar var vakin athygli á 26. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 (hér eftir lög um fjölmiðla) þar sem kveðið er á um að fjölmiðlaveita skuli í starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi. Hún skuli virða mannréttindi og jafnrétti og einnig friðhelgi einkalífsins nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars. Fjölmiðlaveita skuli gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í fréttum og fréttatengdu efni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, jafnt karla sem kvenna.

Þá kom einnig fram að reglur um hlutlægni fjölmiðla, sbr. 26. gr. laga um fjölmiðla, taki mið af því að vernda upplýsingarétt almennings, enda brýnt að almenningur geti mótað skoðanir sínar og dregið ályktanir út frá réttum og hlutlausum upplýsingum. Bent var á að baki reglunum búi sjónarmið um að upplýst umræða og réttur til upplýsinga sé grundvöllur lýðræðisins. Til að borgarar geti myndað sér skoðanir og tekið upplýstar ákvarðanir þurfi þeir að hafa aðgang að ólíkum sjónarmiðum og hlutlægum upplýsingum í fjölmiðlum.

Fjölmiðlanefnd benti á að öflugir og fjölbreyttir fjölmiðlar gegndu lykilhlutverki í lýðræðissamfélögum, ekki síst í aðdraganda kosninga, fjölmiðlar væru vettvangur umræðu og upplýsinga og hefðu skoðanamyndandi áhrif. Því væri mikilvægt að umfjöllun þeirra einkenndist af hlutlægni og að jafnræðis væri gætt milli sjónarmiða, flokka og frambjóðenda.



## FJÖLMIÐLANEFND

Fjölmiðlanefnd óskaði eftir skýringum og sjónarmiðum Hringbrautar vegna tilboðs fjölmiðlaveitunnar til framboða til Alþingiskosninga, sem kynnt var í bréfi Hringbrautar frá 17. ágúst 2016. Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum um það hvort öllum framboðum hafi staðið til boða sambærileg kynning í miðlum Hringbrautar eða hvort slík kynning hafi einungis verið í boði fyrir þau framboð sem samþykktu að greiða uppsett verð Hringbrautar. Auk framangreinds óskaði fjölmiðlanefnd eftir upplýsingum um hversu mörg framboð hefðu þegið boð Hringbrautar. Að síðustu óskaði fjölmiðlanefnd eftir sjónarmiðum Hringbrautar varðandi það hvernig fjölmiðlaveitan teldi fyrirkomulag kynningarþátta Hringbrautar samræmast reglum um hlutlægni fjölmiðla og upplýsingarétt almennings, sbr. 26. gr. laga um fjölmiðla. Hringbraut var veittur frestur til svara til 19. október 2016.

Þann 25. október 2016 óskaði starfsmaður Hringbrautar eftir fundi með starfsfólki fjölmiðlanefndar þar sem meðal annars átti að ræða erindi fjölmiðlanefndar varðandi kynningarþætti framboða til Alþingiskosninga. Fundurinn fór fram þann 27. október en þá hafði ekki borist skriflegt svar Hringbrautar vegna málsins. Engar upplýsingar fengust frá starfsmanni Hringbrautar varðandi umrædda þætti á fundinum en fallist var á að funda á nýju um málið og að Hringbraut svaraði erindinu jafnframt skriflega.

Skriflegt svar Hringbrautar barst þann 13. desember 2016 þar sem fram kom að fyrirspurn fjölmiðlanefndar dags. 13. október 2016 varðaði verkefni sem ekki hefði orðið að veruleika.

## 2.

Fjölmiðlanefnd fjallaði um málið á fundi sínum þann 7. febrúar 2017. Var það frummat nefndarinnar að fyrirkomulag kynningarþátta fyrir framboð til Alþingiskosninga sem sýndir voru á Hringbraut í aðdraganda kosninga til Alþingis þann 29. október 2016 hafi ekki verið í samræmi við 26. gr. laga um fjölmiðla.

Fjölmiðlanefnd sendi Hringbraut frummat nefndarinnar með bréfi dags. 8. febrúar 2017 þar sem farið var yfir helstu málsatvik og þau lagasjónarmið sem máli skipta við mat á því hvort Hringbraut hafi brotið gegn ákvæðum 26. gr. laga um fjölmiðla er varðar kröfur um hlutlægni og nákvæmni og hvort þess hafi verið nægilega gætt af hálfu fjölmiðlaveitunnar að mismunandi sjónarmið kæmu fram. Einnig vildi fjölmiðlanefnd veita Hringbraut færi á því að koma á framfæri frekari sjónarmiðum í málinu. Bent var á að niðurstaða nefndarinnar, sem fól í sér að fyrirkomulag kynningarþátta fyrir framboð til Alþingiskosninga sem sýndir voru á Hringbraut í aðdraganda kosninga til Alþingis þann 29. október 2016 hafi ekki verið í samræmi við 26. gr. laga um fjölmiðla, fæli einungis í sér frummat fjölmiðlanefndar en ekki endanlega afstöðu hennar til þess hvort Hringbraut hefði brotið gegn ákvæðum laga um fjölmiðla.

Með bréfinu vildi fjölmiðlanefnd enn fremur gefa ábyrgðarmönnum Hringbrautar frekara færi á að koma skýringum og sjónarmiðum vegna málsins á framfæri áður en komist yrði að niðurstöðu um hugsanleg brot Hringbrautar á fyrnefndu ákvæði laga um fjölmiðla. Var Hringbraut veittur frestur til andsvara þar til 21. febrúar 2017.



#### FJÖLMIÐLANEFND

Þann 28. febrúar sendi fjölmiðlanefnd bréf til Hringbrautar þar sem nefndin ítrekaði óskir sínar um svör við frummati nefndarinnar. Svar barst samdægurs frá Hringbraut þar sem óskað var eftir fresti til 3. mars og var sá frestur veittur.

Svar Rakelar Sveinsdóttur, sem á þeim tíma var einn eigenda Hringbrautar, barst þann 3. mars sl. Fram kom að líkt og Hringbraut hefði greint frá í bréfi sínu til fjölmiðlanefndar, dags. 12. desember 2016, hefði ekkert orðið úr þeim fyrirætlunum Hringbrautar að framkvæma verkefnið sem Hringbraut kynnti fyrir einum af þeim 12 stjórn málaöflum sem buðu fram í Alþingiskosningunum 2016 með bréfi fjölmiðlaveitunnar dags. 17. ágúst 2016. Í svari Hringbrautar kom fram að ljóst væri að fjölmiðlanefnd tengdi í frummati sínu saman kynningarþættina sem sýndir voru á Hringbraut annars vegar og bréfið dags. 17. ágúst hinsvegar. Sagði í svari Hringbrautar að umrætt bréf og þættirnir væru með öllu ótengt og að misskilnings virtist gæta að þessu leyti hjá fjölmiðlanefnd.

Þá hafnaði Hringbraut því að hafa brotið gegn 26. gr. laga um fjölmiðla með miðlun kynningarþátta þriggja stjórn málaflókka fyrir Alþingiskosningarnar 2016. Vísaði Hringbraut í svari sínu til 26. gr. laga um fjölmiðla og sagði að óljóst væri hvernig sú háttsemi Hringbrautar að miðla kynningarþáttum þriggja stjórn málaflókka bryti gegn skyldu Hringbrautar til að gæta hlutlægni og nákvæmni. Í hlutlægniskyldu fælist að gæta þess að viðhorf og langanir þess sem miðlar sé haldið utan við viðfangsefnið. Þá segði í athugasemdum frumvarpsins við 26. gr. laganna að krafan um hlutlægni fæli meðal annars í sér að staðhæfingar sem settar eru fram skuli vera réttar og að allar nauðsynlegar upplýsingar komi þar fram. Benti Hringbraut á að í umræddum þáttum kæmu skoðanir eða viðhorf Hringbrautar á efni þáttanna eða Alþingiskosningunum ekki á neinn hátt fram.

Í svari Hringbrautar sagði einnig að það yrði ekki talið brot gegn hlutlægniskyldunni að fjölmiðlaveitan hafi ekki miðlað sambærilegum kynningarþáttum frá öllum frambjóðendum. Að lokum sagði að óumdeilt væri að þættirnir sem um ræddi væru kynningarþættir á vegum stjórn málaflókka sjálfra fyrir Alþingiskosningarnar og að þeir hafi með skýrum hætti verið settir fram og kynntir með þeim hætti. Því þætti með ólíkindum ef einhver annar áhorfandi en starfsmaður fjölmiðlanefndar hefði talið þá vera fréttir eða fréttatengt efni. Þættirnir féllu ekki undir fréttir og fréttatengt efni en það væri skýr efnisþáttur 2. másl. 1. gr. 26. gr. laganna.

### 3.

Við rannsókn málsins sendi fjölmiðlanefnd erindi til þeirra stjórn málaflókka sem buðu fram í Alþingiskosningunum þann 29. október 2016 og óskaði svara við því hvort flokkunum hefði borist tilboð frá Hringbraut um gerð kynningarþátta fyrir kosningarnar. Í bréfum fjölmiðlanefndar til stjórn málaflókka sagði að nefndin væri að kanna hugsanlegt brot fjölmiðlaveitunnar Hringbrautar gegn reglum um hlutlægni í fréttum og fréttatengdu efni. Þá kom fram að stjórn málaflókkarnir sjálfir væru ekki taldir hafa gerst brotlegir við umræddar reglur með nokkrum hætti, enda gildi reglurnar einvörðungu um fjölmiðla. Fjölmiðlanefnd sendi tvenns konar bréf til



#### FJÖLMIÐLANEFND

stjórn mála flokkanna. Þannig fengu Framsóknarflokkur, Sjálfstæðisflokkur og Viðreisn samhljóða bréf, dags. 14. mars 2017, þar sem óskað var eftir upplýsingum um samstarf flokkanna við Hringbraut í tengslum við gerð kynningarþáttanna. Í bréfum fjölmiðlanefndar til flokkanna sem ekki voru með kynningarþætti, og dagsett var 27. mars 2017, óskaði nefndin eftir upplýsingum um það hvort flokkunum hafi staðið til boða að vera með kynningarþætti á Hringbraut og hvort framleiðsla þáttanna hafi verið háð þeim skilyrðum að flokkarnir keyptu auglýsingapakka af Hringbraut.

Í svari Viðreisnar til fjölmiðlanefndar, dags. 22. mars 2017, sagði að Viðreisn hefði ekki greitt fyrir gerð þáttanna en flokkurinn hefði engu að síður verið með auglýsingar á sama tímabili fyrir samtals [...] Í svari Viðreisnar kom fram að ekki væri hægt að fullyrða neitt um tengsl þarna á milli.

Svar Framsóknarflokksins barst fjölmiðlanefnd þann. 25. apríl 2017. Þar sagði að Framsóknarflokki hefði borist póstur frá Hringbraut um miðjan ágúst 2016 þar sem kynntar voru hugmyndir Hringbrautar að sjónvarpsþáttum sem sýndir yrðu á sjónvarpsstöðinni fyrir kosningar og hefði erindið verið ítrekað af hálfu Hringbrautar um miðjan september 2016. Í svari Framsóknarflokksins til fjölmiðlanefndar sagði að þingmaður flokksins hafi, án samráðs við framkvæmdastjóra flokksins, farið ásamt formanni og varaformanni Framsóknarflokksins í upptökur vegna kynningarþáttanna. Fram kom að Framsóknarflokkurinn hefði greitt Hringbraut rúmlega [...] í tengslum við gerð þáttanna. Fjölmiðlanefnd fékk ekki upplýsingar um það hvernig tilboð Hringbrautar til Framsóknarflokksins hljóðaði.

Sjálfstæðisflokkurinn svaraði erindi fjölmiðlanefndar þann 15. maí 2017. Svarinu fylgdi afrit af bréfi Hringbrautar til Sjálfstæðisflokksins, dags. 17. ágúst 2016, þar sem Hringbraut kynnti áform sín um gerð framboðs- og kynningarþátta. Jafnframt fylgdi afrit af tölvupósti, dags. 13. september 2016, þar sem Hringbraut ítrekaði erindi sitt frá 17. ágúst. Bréf Hringbrautar til Sjálfstæðisflokksins er að fullu í samræmi við bréfið sem fjölmiðlanefnd barst þegar mál þetta hófst hjá nefndinni. Þó er í bréfi Hringbrautar til Sjálfstæðisflokksins boðið upp á auglýsingapakka að verðmæti [...] en verðmæti auglýsingapakkans var [...] í bréfinu sem fjölmiðlanefnd barst við upphaf málsins. Í svari Sjálfstæðisflokksins til fjölmiðlanefndar sagði að Sjálfstæðisflokkurinn hafi, eftir nokka yfirlegu, ákveðið að ganga að boði sjónvarpsstöðvarinnar um að senda út hálf tíma sjónvarpsþætti vikulega síðustu fjórar vikurnar fyrir kosningar. Þá sagði að aðskild ákvörðun hafi síðan verið tekin um að ganga að því að kaupa auglýsingapakka þann sem í boði var. Í svari Sjálfstæðisflokksins sagði að flokkurinn hafi sjálfur staðið að efnislegri framleiðslu umræddra fjögurra hálf tíma sjónvarpsþátta í aðdraganda kosninganna. Sjónvarpsstöðin Hringbraut hafi séð um tæknileg mál, svo sem upptöku og útsendingu. Þá var ítrekað að ekki hafi verið greitt fyrir gerð þáttanna eða útsendingar þeirra en á hinn bóginn hafi Sjálfstæðisflokkurinn greitt fyrir þann auglýsingapakka sem keyptur var.

Í svörum Bjartrar framtíðar, Pírata, Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs til fjölmiðlanefndar kom fram að flokkunum hafi öllum borist bréf frá Hringbraut sem fól í sér boð um gerð kynningarþátta á sjónvarpsstöð Hringbrautar. Björt framtíð, Píratar og Samfylkingin



#### FJÖLMIÐLANEFND

sendu fjölmiðlanefnd afrit af bréfi Hringbrautar þar sem kynnt voru áform fjölmiðlaveitunnar um gerð framboðs- og kynningarþátta. Bréfin voru samhljóða að því undanskildu að Pírötum og Samfylkingu var boðið að kaupa á auglýsingapakka að verðmæti [...] en verðmæti auglýsingapakkans sem Bjartri framtíð stóð til boða að kaupa var [...] Af svörum Pírata og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs mátti ráða að flokkarnir töldu að greiða þyrfti fyrir gerð kynningarþáttanna. Í svari Pírata til fjölmiðlanefndar, dags. 7. apríl 2017 sagði:

„Píratar fengu tölvupóst frá Hringbraut þann 19. september sl. þar sem okkur sent tilboð í sjónvarpsþætti á stöðinni í aðdraganda kosninga, gegn því að kaupa veglegan auglýsingapakka á 50% afslætti. Við afþökkuðum boðið enda vildum við nýta þá litlu peninga sem við áttum á sem skynsamlegastan hátt“

Svar Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs, dags. 7. apríl 2017, ber einnig með sér að kostnaðurinn við gerð þáttanna hafði áhrif á þá ákvörðun flokksins að taka ekki tilboði Hringbrautar. Í svari flokksins til fjölmiðlanefndar sagði meðal annars:

„Vinstri hreyfingin grænt framboð staðfestir hér með að tilboð barst frá Hringbraut um þátttöku í kynningarmynd á Hringbraut fyrir kosningar. Tilboðið var ekki þegið vegna kostnaðar sem það hefði haft í för með sér fyrir flokkinn.“

Húmanistaflokkurinn og Flokkur fólksins gáfu fjölmiðlanefnd þær upplýsingar að flokkunum hefði ekki staðið til boða að vera með kynningarþætti á Hringbraut. Engin svör bárust nefndinni frá Dögun, Alþýðufylkingunni og Íslensku þjóðfylkingunni.

#### 4.

Á fundi fjölmiðlanefndar þann 31. maí 2017 var, í ljósi þeirra gagna sem borist höfðu frá stjórnámálflokkunum, ákveðið að senda Hringbraut annað frummat þar sem fram kæmu svör og sjónarmið stjórnámálflokkanna og gefa fjölmiðlaveitunni færi á að greina frá sinni afstöðu til þeirra. Á fundi fjölmiðlanefndar kom fram að frummat nefndarinnar í málinu væri óbreytt og á þá leið að fyrirkomulag kynningarþátta fyrir framboð til Alþingiskosninga sem sýndir voru á Hringbraut í aðdraganda kosninga til Alþingis þann 29. október 2016, hafi ekki verið í samræmi við 26. gr. laga um fjölmiðla. Annað andmælaskjal vegna málsins var sent Hringbraut þann 31. maí sl. og var fjölmiðlaveitunni gefinn kostur á að koma á framfæri sínum skýringum og sjónarmiðum áður en komist yrði að niðurstöðu um hugsanlegt brot á 26. gr. laga um fjölmiðla. Var Hringbraut veittur frestur til svara til 9. júní 2017. Þann 13. júní 2017 ítrekaði fjölmiðlanefnd beiðni sína um svör og óskaði Hringbraut í framhaldinu eftir viðbótarfresti til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Var sá frestur veittur.

Svar Hringbrautar, dags. 19. júní 2017, barst fjölmiðlanefnd þann 21. júní sl. Þar var frummati nefndarinnar mótmælt sem röngu og hafnaði Hringbraut því alfarið að hafa brotið gegn 26. gr. laga um fjölmiðla með miðlun kynningarþátta þriggja stjórnámálflokka fyrir Alþingiskosningarnar



## FJÖLMIÐLANEFND

2016. Hringbraut mótmælti því jafnframt að fjölmiðlaveitan hafi haldið því fram að 26. gr. laga um fjölmiðla ætti bara við um fréttir og fréttatengt efni en sagði að í umræddri lagagrein væri sérstaklega fjallað um kröfur um hlutlægni og nákvæmni og lúti þær skv. orðan ákvæðisins að fréttum og fréttatengdu efni. Þá sagði í svari Hringbrautar að óumdeilt væri að kynningarþættirnir sem fjölmiðlaveitan hafði til sýningar hafi verið kynningarþættir á vegum stjórnmalaflokkanna og falli sem slíkir ekki undir fréttir og fréttatengt efni, sem sé skýr efnisþáttur 2. málslíðs 1. mgr. 26. gr. laga um fjölmiðla.

Hringbraut sagði að ekki verði séð hvernig miðlun kynningarþátta þriggja stjórnmalaflokka hafi brotið gegn skyldu til að gæta hlutlægni og nákvæmni. Í hlutlægniskyldu felist að gæta þess að viðhorf og langanir þess sem miðlar sé haldið utan við viðfangsefnið. Þá benti Hringbraut á að í athugasemdum frumvarpsins við 26. gr. laganna segi að krafan um hlutlægni feli meðal annars í sér að staðhæfingar sem settar séu fram skuli vera réttar og að allar nauðsynlegar upplýsingar komi fram. Hringbraut sagði að í umræddum þáttum komi skoðanir eða viðhorf Hringbrautar á efni þáttanna eða Alþingiskosninganna ekki á neinn hátt fram. Þá verði ekki talið að brotið sé gegn hlutlægniskyldu með því að miðla ekki samskonar kynningarþáttum frá öllum frambjóðendum í lýðræðiskosningu. Að lokum benti Hringbraut á í svari sínu að ekki væri að sjá að nokkur efnisleg afstaða hafi verið tekin til þessara þátta í niðurstöðu fjölmiðlanefndar í frummati nefndarinnar.

## 5.

Líkt og fram kom í bréfi fjölmiðlanefndar til stjórnmalaflokkanna þá kannaði nefndin einungis hugsanleg brot fjölmiðlaveitunnar Hringbrautar gegn 26. gr. fjölmiðlalaga um lýðræðislegar grundvallarreglur. Starfsemi stjórnmalaflokka heyrir ekki undir ákvæði fjölmiðlalaga og var af þeim sökum ekki fjallað um málið á grundvelli VI. kafla laganna, um viðskiptaboð og fjarkaup. Viðskiptaboð eru skv. 40. tl. 1. mgr. 2. gr. fjölmiðlalaga texti, myndir og/eða hljóð sem ætlað er að vekja, beint eða óbeint, athygli á vörum, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfsemi og miðlað er gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Þá kemur fram að viðskiptaboða teljast m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning.

Samkvæmt fjölmiðlalögum þurfa viðskiptaboð þannig að varða vöru, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfsemi og fellur kynningarefni stjórnmalaflokka þar af leiðandi ekki undir umræddar lagagreinar. Í athugasemdum með frumvarpi til fjölmiðlalaga er hugtakið atvinnustarfsemi ekki skilgreint frekar en vísað í að skilgreiningin byggist á h-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar nr. 2010/13/EB en þar er ekki frekari skýringu að finna.

Af framkvæmd samkeppnislaga nr. 44/2005 má ráða að hugtakið atvinnustarfsemi er skilgreint rúmt. Ekki er skilyrði að starfsemin sé rekin í ákveðnu félagiformi, heldur geta einstaklingar og almenn félög talist stunda atvinnustarfsemi. Þá er heldur ekki skilyrði að starfsemin sé rekin í hagnaðarskyni.



## FJÖLMIÐLANEFND

Fjölmiðlanefnd telur nauðsynlegt að skýra með frekari hætti hvaða starfsemi fellur undir hugtakið atvinnustarfsemi og hefur nefndin ítrekað komið þeim ábendingum á framfæri að misræmi sé í lögnum hvað varðar kaupendur viðskiptaboða. Kaupendum auglýsinga er til að mynda óheimilt að hafa áhrif á innihald kostaðs efnis sbr. 42. gr. fjölmiðlalaga, þar sem fjölmiðlum er heimilt að afla kostunar við gerð og kaup hljóð- og myndmiðlunarefnis, svo framarlega sem kostandi hefur ekki áhrif á innihald, efnistöku eða tímasetningu kostaðs efnis og raskar ekki ábyrgð og ritstjórnarlegu sjálfstæði fjölmiðlaveitunnar.

Á meðan svo ríkur vafi leikur á því hverjir teljist stunda atvinnustarfsemi telur fjölmiðlanefnd sig ekki getað fjallað um það hvort kynningarþættir stjórnmalaflokkanna sem voru til sýningar á Hringbraut í aðdraganda Alþingiskosninganna geti talist til viðskiptaboða.

### III. Niðurstaða

#### 1.

Ákvæði 26. gr. laga um fjölmiðla vísar til þeirra hugmynda sem liggja til grundvallar upplýstri umræðu og ákvarðanatöku í lýðræðissamfélagi. Slíkar lýðræðishugmyndir byggja á að upplýst umræða, tjáningarfrelsi og réttur til upplýsinga, að teknu tilliti til friðhelgi einkalífs, sé grundvöllur lýðræðisins. Fyrirmynd ákvæðisins er meðal annars fengin úr norrænum fjölmiðlalögum þar sem þessi skylda hefur verið nefnd sannleikskrafan (s. og n. saklighetskrav). Í athugasemdum við 26. gr. frumvarpsins, sem varð að lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, segir að til þess að borgarar geti myndað sér skoðanir og tekið upplýstar ákvarðanir þurfi þeir að hafa aðgang að ólíkum sjónarmiðum og hlutlægum upplýsingum og að í því sambandi gegni fjölmiðlar veigamiklu hlutverki. Þá segir jafnframt að frumvarpsgreinin sé að nokkru reist á einni af grundvallaryfirlýsingu Evrópuráðsins um fjölraði í fjölmiðlum og fjölbreytni í fjölmiðlaefni frá árinu 1982 (e. Declaration on the Freedom of Expression and Information) en sú yfirlýsing leggur áherslu á að tjáningarfrelsi og réttur til upplýsinga hafi grundvallarþýðingu í lýðræðissamfélagi. Í 6. tölul. yfirlýsingarinnar er áréttað að yfirvöld skuli í allri stefnumótun stuðla að tjáningarfrelsi og rétti til upplýsinga í fjölmiðlum og standa vörð um fjölbreytni í fjölmiðlum, m.a með því að tryggja að fjölbreyttar hugmyndir komi fram. Í yfirlýsingunni er því beint til aðildarríkja að standa vörð um rétt einstaklinga og hópa til að tjá skoðanir sínar og að almenningur eigi kost á að nálgast mismunandi upplýsingar og hugmyndir frá ólíkum heimildum í fjölmiðlum.

Fjölmiðlar gegna sérstaklega veigamiklu hlutverki í aðdraganda lýðræðislegra kosninga. Ítarlega hefur verið fjallað um réttindi og skyldur fjölmiðla í aðdraganda kosninga í aðildarríkjum af hálfu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og Evrópuráðinu. Almennt er litið svo á að fjölmiðlar eigi að sinna því hlutverki að veita kjósendum upplýsingar um stefnumál einstakra flokka og kynna frambjóðendur þeirra. Þeir eru vettvangur umræðu og hafa það hlutverk að upplýsa kjósendur, þannig að þeir geti tekið upplýsta ákvörðun á kjördag en það er grundvöllur





#### FJÖLMIÐLANEFND

lýðræðislegra kosninga. Réttur kjósenda til að taka upplýsta ákvörðun setur þær skyldur á fjölmiðla að þeir upplýsi um stefnumál og frambjóðendur á faglegan og nákvæman hátt. Á sama hátt þurfa frambjóðendur og flokkar að hafa jafnan aðgang að fjölmiðlum til að kynna stefnumál sín. Fjölmiðlar eru því mikilvægur vettvangur fyrir frambjóðendur og flokka til að kynna stefnumál sín og takast á í pólitískri umræðu. Kynning á stjórnmálaflokkum og pólitísk umræða getur verið með fjölbreyttum hætti svo framarlega sem tryggt er að allir flokkar fái jafnan aðgang að fjölmiðlum til að upplýsa kjósendur um stefnumál sín og áherslur. Af þessu leiðir að mikil áhersla er lögð á það að fjölmiðlar gæti jafnræðis og kynni framboð til kosninga á sambærilegan hátt af fagmennsku og hlutlægni. Aðdragandi kosninga er sérstaklega viðkvæmur tími í sérhverju lýðræðisríki þar sem hlutverk og skyldur fjölmiðla hafa sérstaka þýðingu. Ákvæði 26. gr. laga um fjölmiðla, um að fjölmiðlaveita skuli gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni og að mismunandi sjónarmið komi fram, er því sérstaklega mikilvægt í aðdraganda kosninga.

Fram kemur í bréfi Hringbrautar, sem óumdeilt er að sent var í það minnsta sjö stjórnmálaöflum sem buðu fram í Alþingiskosningunum þann 29. október 2016, að fjölmiðlaveitan hefði í hyggju að framleiða kynningarþætti fyrir öll framboð til kosninganna og að þáttunum fylgdi auglýsingapakki að verðmæti [...]. Þá er einnig óumdeilt að einungis þrjú framboð af 12 fengu kynningarþætti sýnda í sjónvarpi og eru þættirnir enn aðgengilegir á vef fjölmiðlaveitunnar. Sambærilegt efni annarra framboða er ekki að finna á vef Hringbrautar.

Bæði Viðreisn og Sjálfstæðisflokkur greiddu fyrir auglýsingar á Hringbraut samhliða því að kynningarþættir um flokkana voru sýndir. Hvorugur þessara flokka tengdi þó auglýsingakaupin við gerð þáttanna. Framsóknarflokkurinn greiddi [...] til Hringbrautar vegna þáttanna en ekki fengust upplýsingar um það hvort flokkurinn hefði einnig verið með auglýsingar á sjónvarpsstöðinni á sama tíma. Svör Pírata og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs til fjölmiðlanefndar bera með sér að flokkarnir hafi litið svo á að gerð kynningarþáttanna væri háð því að flokkarnir keyptu jafnframt auglýsingapakka af Hringbraut.

Með hliðsjón af svörum stjórnmálaflokkanna til fjölmiðlanefndar er ekki hægt að fallast á þau rök sem fram komu í svörum Rakelar Sveinsdóttur, fyrrum framkvæmdastjóra Hringbrautar, í bréfi til fjölmiðlanefndar, dags. 3. mars 2017, þar sem hún segir að bréfið, sem fjölmiðlanefnd hafði undir höndum við upphaf málsins og innihélt tilboð til eins þeirra stjórnmálaafla sem buðu fram í Alþingiskosningunum, og kynningarþættirnir sem sýndir voru á Hringbraut væru með öllu ótengd og að misskilnings virtist gæta hjá fjölmiðlanefnd varðandi tengsl þar á milli.

Í svörum Hringbrautar til fjölmiðlanefndar þann 3. mars 2017 og 19. júní 2017 segir að kynningarþættir stjórnmálaflokkanna falli ekki undir fréttir og fréttatengt efni, og bendir fjölmiðlaveitan á að það sé skýr efnisþáttur 2. málsl. 1. mgr. 26. gr. laga um fjölmiðla.

Fjölmiðlanefnd bendir á að skv. 26. gr. laga um fjölmiðla er sú krafa lögð á fjölmiðlaveitur að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsið. Þá er ákvæðinu ætlað að stuðla að því að borgarar hafi aðgang að ólíkum sjónarmiðum og hlutlægum upplýsingum í gegnum fjölmiðla.



## FJÖLMIÐLANEFND

Hvað varðar athugasemdir Hringbrautar þess efnis að kynningarþættirnir falli ekki undir fréttir og fréttatengt efni telur fjölmiðlanefnd að óhætt sé að líta svo á að umfjöllun um stjórn mála flokka í aðdraganda kosninga megi flokka sem fréttatengt efni. Kosningar til Alþingis eru alla jafna á fjögurra ára fresti og í aðdraganda kosninga keppast helstu fjölmiðlar landsins um að fjalla um stefnumál þeirra stjórn málaafra sem bjóða fram hverju sinni og fá í viðtöl til sín forystumenn stjórn mála flokkanna. Niðurstöður skoðanakannana og fréttir af stefnumálum flokkanna eru í aðdraganda kosninga oftast en ekki fyrstu fréttir ljósvakamiðlanna og forsíðufréttir blaðanna. Er það því mat fjölmiðlanefndar að umfjöllun og kynningarþættir um stefnumál stjórn mála flokkanna skömmu fyrir kosningar flokkast sem fréttatengt efni.

## 2.

Á grundvelli alls framangreinds er það mat fjölmiðlanefnar að fyrirkomulag kynningarþátta fyrir framboð til Alþingiskosninga, sem sýndir voru á Hringbraut í aðdraganda kosninga til Alþingis þann 29. október 2016, hafi ekki verið í samræmi við 26. gr. laga um fjölmiðla. Af þeim 12 stjórn málaöflum sem buðu fram til Alþingis var einungis fjallað um þrjá flokka í sérstökum kynningarþáttum, sem merktir voru hverju framboði fyrir sig, þáttunum var auk þessa stýrt af flokksbundnum einstaklingum úr röðum stjórn málaafra þriggja og því virðist ritstjórn efnisins ekki hafa verið í höndum Hringbrautar.

Samkvæmt 26. gr. fjölmiðlalaga ber fjölmiðlaveitum að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í fréttum og fréttatengdu efni. Af því má leiða að fjölmiðlaveitum beri að gæta jafnræðis í umfjöllun í aðdraganda kosninga og að gæta þess að sjónarmið allra flokka komi fram. Að mati fjölmiðlanefndar verður að meta hlutlægni fjölmiðils heildstætt, með hliðsjón af allri kosningaumfjöllun fjölmiðlaveitunnar í aðdraganda kosninga. Fyrir liggur að einungis var fjallað um þrjú stjórn málaöfl af þeim tólf sem buðu fram til Alþingiskosninga 2016 í sérstökum kynningarþáttum á Hringbraut. Ekki verður séð að fjallað hafi verið um hin stjórn málaöflin níu með sambærilegum hætti.

Að mati fjölmiðlanefndar er fagleg og vönduð umræða fjölmiðla fólgin í því að fjölmiðlaveitur leitist við að varpa ljósi á mismunandi hliðar mála. Á það ekki síst við í aðdraganda kosninga þegar fjallað er um stefnu og áherslumál þeirra stjórn málaafra sem bjóða fram hverju sinni. Fjölmiðlar eru vettvangur umræðu og upplýsinga og hafa skoðanamyndandi áhrif. Því er mikilvægt að umfjöllun þeirra einkennist af hlutlægni og jafnræðis sé gætt milli sjónarmiða, flokka og frambjóðenda. Fjölmiðlanefnd getur ekki fallist á þau sjónarmið forsvarsmanna Hringbrautar að ekkert sambæing sé á milli bréfsins sem Hringbraut sendi a.m.k sjö stjórn mála flokkum sem buðu fram í Alþingiskosningunum þann 29. október 2016 og kosningaþátta sem fjölmiðlaveitan miðlaði í aðdraganda kosninganna. Þá hafa engar skýringar borist fjölmiðlanefnd á því hvers vegna einungis var fjallað um þrjú af þeim tólf stjórn málaöflum sem buðu fram í umræddum kosningum. Þó er upplýst að framboðin keyptu auglýsingar eða greiddu fyrir kosningaþættina sérstaklega.



FJÖLMIÐLANEFND

Það er því mat fjölmiðlanefndar að fyllstu hlutlægni og nákvæmni hafi ekki verið gætt þegar stjórn málaöflum, sem buðu fram í Alþingiskosningunum 2016, var með bréfi Hringbrautar, dags. 17. ágúst 2016, boðið að gera kynningarþætti á sjónvarpsstöð fjölmiðlaveitunnar og um leið að kaupa auglýsingapakka að verðmæti [...] af Hringbraut.

Engin viðurlög eru við brotum á ákvæði 26. gr. laga um fjölmiðla en fjölmiðlanefnd er heimilt að ljúka málum vegna brota á lögnum með birtingu álags.

#### IV. Álit fjölmiðlanefndar

„Fyrirkomulag kynningarþátta fyrir framboð til Alþingiskosninga, sem sýndir voru á Hringbraut í aðdraganda kosninga til Alþingis þann 29. október 2016, fór í bága við 26. gr. laga um fjölmiðla.“

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,

Hulda Árnadóttir

Arna Schram

Birgir Tjörvi Pétursson

Salvör Nordal

Vilhjálmur H. Vilhjálmsson