

**Umboðsmaður Alþingis  
Þórshamri  
Templarasundi 5  
101 Reykjavík**

Reykjavík, 31. október 2022

## **ÁBENDING TIL UMBOÐSMANNS ALÞINGIS**

### **I**

Í maí 2021 birtu fjölmiðlar, þ. á m. Kjarninn og Stundin, umfjöllun sem byggð var á gögnum um samskipti nafngreindra starfsmanna, ráðgjafa og stjórnenda sjávarútvegsfyrirtækisins Samherja hf. Í umfjölluninni, sem laut að áformum um og ráðstöfunum sem gerðar voru innan fyrirtækisins til að hafa áhrif á opinbera umfjöllun og umræðu um það í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar á árinu 2019 um viðskipti þess í Namibíu, kom fram að hún væri byggð á samskiptagögnum sem fjölmiðlum hefðu borist frá þriðja aðila og reist á því sjónarmiði að hluti gagnanna ætti sterkt erindi við almenning.

Að framangreindri fjölmiðlaumfjöllun stóðu meðal annars blaðamennirnir Aðalsteinn Kjartansson, Arnar Þór Ingólfsson og Þórður Snær Júlíusson. Hinn 14. febrúar 2022 var þeim, auk Þóru Arnórsdóttur, ritstjóra Kveiks, kynnt af hálfu lögreglustjórans á Norðurlandi eystra að þau nyttu réttarstöðu sakbornings við rannsókn embættisins á brotum gegn friðhelgi einkalífs og þau boðuð til skýrslutöku hjá lögreglu af því tilefni. Í yfirlýsingu embættisins sem gefin var næsta dag sagði eftirfarandi:

„Í tilefni af umræðu í fjölmiðlum um rannsókn máls hjá embætti Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra vill embættið koma eftirfarandi á framfæri.

Embættið er með brot gegn friðhelgi einkalífs til rannsóknar og er málið í hefðbundnum farvegi. Liður í rannsóknum sakamála er að fram fari skýrslutökur af aðilum og vitnum í því skyni að upplýsa mál.

Vegna rannsóknarhagsmuna mun embættið ekki veita frekari upplýsingar um málið.“

Einn framangreindra blaðamanna, Aðalsteinn Kjartansson, bar lögmati þessarar rannsóknarathafnar lögreglustjórans á Norðurlandi eystra undir dóm á grundvelli 2. mgr. 102. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála með bréfi til Héraðsdóms Norðurlands eystra 18. febrúar sl. Með úrskurði héraðsdóms 28. s.m. var því slegið föstu að sú ákvörðun lögreglustjórans að yfirheyra hlutaðeigandi blaðamann sem sakborning hefði verið ólögmet þar sem ekki yrði séð að réttmætt tilefni hefði verið fyrir hendi til slíkrar rannsóknaraðgerðar.

Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra skaut úrskurði héraðsdóms til Landsréttar með kæru 2. mars sl. Með úrskurði Landsréttar 16. s.m. var málinu vísað frá héraðsdómi á þeim grundvelli að vald dómstóla til að kveða á um lögmati rannsóknarathafna lögreglu í skilningi 2. mgr. 102. gr. laga nr. 88/2008 næði ekki til þess að leggja við upphaf rannsóknar efnislegt mat á atriði sem horfa kynnu til sýknu eða refsileysis sakbornings áður en ákæra hefði verið gefin út, gefa lögreglu fyrirmæli um að rannsókn skyldi hætt af efnislegum ástæðum á þessu stigi máls eða taka á því stigi afstöðu til annarra atriða sem vörðuðu blaðamenn og vernd heimildarmanna þeirra sérstaklega. Taldi Landsréttur að krafa blaðamannsins til héraðsdóms hefði verið reist á atriðum af þessu tagi og vísaði málinu frá héraðsdómi. Blaðamaðurinn skaut úrskurði Landsréttar til Hæstaréttar með kæru 19. mars sl. Með dómi 25. mars 2022 vísaði Hæstiréttur málinu frá sér á þeim grundvelli að ekki væri fyrir hendi heimild til að kæra úrskurð Landsréttar til Hæstaréttar.

Við meðferð framangreinds máls var af hálfu lögreglustjórans á Norðurlandi eystra byggt á því að framangreindir blaðamenn hefðu „hagnýtt sér viðkvæma stöðu heimildarmanns [síns]“ og nýtt sér „augljós brot hans sér í hag, bæði faglega og fjárhagslega“. Þá var fullyrt af hálfu embættisins að blaðamennirnir hefðu sýnt af sér „algjört skeytingarleysi um [...] líðan og líf [heimildarmanns síns]“. Í tilefni af úrskurði héraðsdóms í málinu lét aðstoðarsaksóknari við embættið jafnframt eftirfarandi ummæli falla opinberlega um sakborninga málsins:

„Ef þú þolir ekki gagnrýni um sjálfan sig, og það má segja það um blaðamenn líka, eiga menn bara að vera í blómaskreytingum.“

Af framangreindu tilefni bar einn ofangreindra blaðamanna, Þóra Arnórsdóttir, hæfi starfsmanna lögreglustjórans á Norðurlandi eystra undir dóm. Með úrskurði Héraðsdóms Norðurlands eystra 26. apríl 2022 var kröfu um að umræddir starfsmenn vikju sæti við rannsókn málsins hafnað þrátt fyrir að dómurinn hafi talið hin umdeildu ummæli bæði óviðeigandi og óheppileg. Úrskurðurinn var staðfestur í Landsrétti 5. maí 2022 með vísan til forsendna hans.

Skýrslur voru teknar af blaðamönnunum fjórum á lögreglustöðinni við Hverfisgötu dagana 11. og 29. ágúst 2022. Við skýrslutökurnar voru áðurgreind fréttaskrif borin undir blaðamennina og þeir krafðir upplýsinga um heimildarmenn sína og skýringa um hvort hlutaðeigandi umfjöllun um málefni Samherja hf. hefði átt erindi við almenning og hvert hefði verið fréttagildi hennar.

## II

### 1

Umræða um mikilvæg þjóðfélagsmál nýtur aukinnar verndar 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og gegna fjölmiðlar þar lykilhlutverki. Þeir njóta rýmkaðs svigrúms til tjáningar um málefni sem eiga erindi til almennings og eru hluti af þjóðfélagsumræðu, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar 9. febrúar 2022 í máli nr. 38/2021 og dóm yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu 10. desember 2007 í máli nr. 69698/01: Stoll gegn Sviss.

Vernd heimildarmanna fjölmiðla og fjölmiðlamanna er þáttur í tjáningarfrelsi þeirra og grundvallarforsenda þess að þeir geti gegnt hlutverki sínu í lýðræðisþjóðfélagi, sbr. dóm yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu 25. maí 2021 í málum nr. 58170/13, 62322/14 og 24960/15: Big Brother Watch o.fl. gegn Bretlandi, þar sem segir m.a. um þennan þátt tjáningarfrelsis fjölmiðla (442. mgr.):

„As freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society, the Court has always subjected the safeguards for respect of freedom of expression in cases under Article 10 of the Convention to special scrutiny. The safeguards to be afforded to the press are of particular importance, and the protection of journalistic sources is one of the cornerstones of freedom of the press. Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public about matters of public interest. As a result the vital public-watchdog role of the press may be undermined, and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be affected adversely“

Hæstiréttur hefur í dómi sínum 22. mars 2019 í máli nr. 29/2018 slegið því föstu að heimildaöflun blaðamanna njóti jafnframt sjálfstæðrar verndar 73. gr. stjórnarskrárinnar:

„Til viðbótar tilvitnuðum reglum laga nr. 91/1991 og laga nr. 38/2011 kemur sú vernd sem heimildaöflun blaðamanna nýtur sjálfstætt á grundvelli 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Svo sem nánar er rakið í héraðsdómi hefur rík heimildavernd blaðamanna verið staðfest, bæði í dómum Hæstaréttar sem og dómum Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. meðal annars dóm réttarins í máli Goodwin gegn Bretlandi 27. mars 1996. Forsenda fyrir því að fjölmiðlar geti rækt hlutverk sitt er að þeir geti aflað upplýsinga um mál sem hafa þýðingu fyrir almenning og miðlað þeim án afskipta annarra. Einn þáttur í þessu sjálfstæði fjölmiðla er að þeir geti tekið við slíkum upplýsingum í trúnaði án þess að þurfa að gera grein fyrir hvaðan eða frá hverjum þær stafi, sbr. dóm Hæstaréttar 16. júní 2014 í máli nr. 403/2014.

Þá verður ráðið af nýlegri dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu að heimildaverndinni sé ætluð rýmri þýðing en að ná til þess eins að upplýsa nákvæmlega hver heimildamaðurinn er. Í henni felist jafnframt sá áskilnaður að blaðamanni verði ekki gert skylt að veita upplýsingar sem geti leitt til þess að kennsl verði borin á heimildarmanninn, svo sem með því að vera gert að afhenda upplýsingar eða gögn sem blaðamanni hafa af því tilefni verið látin í té, sbr. til hliðsjónar dóma Mannréttindadómstólsins í máli Nagla gegn Lettlandi 16. júlí 2013 og í máli Financial Times Ltd. o.fl. gegn Bretlandi 15. desember 2009.“

Réttur fjölmiðla og fjölmiðlamanna til að vernda heimildarmenn sína er ekki háður lögmæti hlutaðeigandi upplýsingamiðlunar að öðru leyti, sbr. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu 27. nóvember 2007 í máli nr. 20477/05: Tillack gegn Belgíu og 6. október 2020 í máli nr. 35449/14: Jecker gegn Sviss. Í síðastgreindum dómi er framkvæmd dómstólsins um þetta atriði lýst svo (33. mgr., óopinber þýðing úr frönsku):

„It also emerges from the Court's case-law that the right of journalists to withhold their sources cannot be regarded as a simple privilege granted to them or withdrawn on the basis of the lawfulness

or unlawfulness of their sources, but constitutes a real attribute of the right to information, to be treated with the utmost caution [...] Moreover, the apparent involvement of journalists in the identification of anonymous sources always has a chilling effect“

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur við mat á því hvort ráðstafanir aðildarríkis sem lúta að fjölmiðlum og fjölmiðlamönnum teljist samrýmanlegar 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu litið til og lagt áherslu á það hvort slíkar ráðstafanir hafi í för með sér fælingaráhrif (e. chilling effect). Eins og vikið er að í framanröktum forsendum dómstólsins hefur í því sambandi einnig verið litið til þeirra áhrifa á vernd heimildarmanna. Í dómi dómstólsins 15. desember 2009 í máli nr. 821/03: Financial Times Ltd. o.fl. gegn Bretlandi segir eftirfarandi um þetta atriði (70. mgr.):

„In this regard, the Court emphasises that a chilling effect will arise wherever journalists are seen to assist in the identification of anonymous sources.“

Líkt og bent er á í sératkvæði dómara Íslands í dómi yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu 20. október 2015 í máli nr. 11882/10: Pentikäinen gegn Finnlandi getur inngríp aðildarríkis í tjáningarfrelsi blaðamanna átt sér stað í fleiri skrefum án þess að dregið sé úr kröfum sáttmálans til þess að skilyrðum hans sé fullnægt að því er varðar hvert skref um sig. Um þetta segir nánar í atkvæðinu (1. mgr.):

„An interference under Article 10 of the Convention with the fundamental role of the press in imparting information to the public in a democratic society can develop in several stages. The Contracting State bears the burden of demonstrating that a pressing social need justifying the interference remains present throughout all the stages during which the press is impeded in fulfilling its vital role under the Convention as the public’s “watchdog”.“

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt til grundvallar að yfirvofandi inngríp í tjáningarfrelsi geti haft í för með sér fælingaráhrif, sbr. dóm dómstólsins 25. október 2011 í máli nr. 27520/07: Altug Taner Akcam gegn Tyrklandi (81. mgr.):

„The Court further observes that thought and opinions on public matters are of a vulnerable nature. Therefore the very possibility of interference by the authorities or by private parties acting without proper control or even with the support of the authorities may impose a serious burden on the free formation of ideas and democratic debate and have a chilling effect.“

Í því máli taldi dómstóllinn að í lögreglurannsókn í tilefni af kærnum vegna greinar sem birtist í dagblaði hefði falist inngríp í tjáningarfrelsi fræðimanns þótt rannsóknin hefði hvorki leitt til ákæru né sakfellingar (75. mgr.):

„the Court considers that while the applicant was not prosecuted and convicted of the offence under Article 301, the criminal complaints filed against him by extremists for his views on the Armenian issue had turned into a harassment campaign and obliged him to answer charges under that provision. It can therefore be accepted that, even though the impugned provision has not yet been applied to the applicant’s detriment, the mere fact that in the future an investigation could potentially be brought against him has caused him stress, apprehension and fear of prosecution. This situation

has also forced the applicant to modify his conduct by displaying self-restraint in his academic work in order not to risk prosecution under Article 301“

Aðildarríki Mannréttindasáttmála Evrópu bera á grundvelli 10. gr. hans ekki aðeins neikvæðar skyldur til að hafa ekki afskipti af tjáningu borgaranna umfram það sem samrýmst getur þessu ákvæði sáttmálans heldur jafnframt jákvæðar skyldur til að tryggja samfélagsleg skilyrði raunhæfs og virks tjáningarfrelsis, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu 14. september 2010 í málum nr. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 og 7124/09: Dink gegn Tyrklandi (137. mgr., óopinber þýðing úr frönsku):

„The Court also considers that the positive obligations in this area imply, among other things, that States are required to create, while establishing an effective system for the protection of authors or journalists, an environment favorable to the participation in public debates of all those concerned, allowing them to express their opinions and ideas without fear, even if these go against those defended by the official authorities or by a significant part of public opinion, or even are irritating or shocking for the latter.“

## 2

Samkvæmt 1. mgr. 228. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 varðar það sektum eða fangelsi allt að 1 ári að brjóta gegn friðhelgi einkalífs annars með því að hnýsast í, útbúa, afla, afrita, sýna, skýra frá, birta eða dreifa í heimildarleysi skjölum, gögnum, myndefni, upplýsingum eða sambærilegu efni um einkamálefni viðkomandi, hvort heldur sem er á stafrænu eða hliðrænu formi, enda sé háttsemin til þess fallin að valda brotþola tjóni. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar varðar það sömu refsingu að ónýta eða skjóta undan einkagögnum þeim, sem nefnd eru í 1. mgr. Samkvæmt 3. mgr. varðar það sektum eða fangelsi allt að 3 mánuðum að hnýsast í hirslur annars manns án nægilegra ástæðna. Samkvæmt 1. mgr. 229. gr. varðar það sektum eða fangelsi allt að 1 ári að verða sér í heimildarleysi úti um aðgang að gögnum eða forritum annarra sem geymd eru á tölvutæku formi.

Til samræmis við skyldur sínar að stjórnskipunar- og þjóðarétti sem raktar eru í kafla II.1 hér að framan hefur löggjafinn kveðið svo á í 4. mgr. 228. gr. og 2. mgr. 229. gr. almennra hegningarlaga að ákvæði 1.-3. mgr. fyrrnefnda ákvæðisins og 1. mgr. þess síðarnefnda eigi ekki við þegar háttsemin er réttlætanleg með vísan til almanna- eða einkahagsmuna. Í áliti allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis um frumvarp það er varð að breytingarlögum nr. 8/2021, sem færðu ákvæði 228. og 229. gr. almennra hegningarlaga í núverandi horf, kemur skýrlega fram að við setningu þeirra var sérstaklega litið til starfa og tjáningarfrelsis fjölmiðla, en í álitinu segir m.a.:

„Með hliðsjón af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu sem og samspili 228. og 229. gr. almennra hegningarlaga telur nefndin æskilegt að einnig verði kveðið á um að ákvæði 3. gr. frumvarpsins eigi ekki við þegar háttsemin er réttlætanleg með vísan til almanna- eða einkahagsmuna. Er hér m.a. litið til þess að ákvæðið hamli ekki störfum og tjáningarfrelsi fjölmiðla, m.a. í þeim tilvikum þegar þeir fá aðgang að gögnum eða forritum sem hefur verið aflað í heimildarleysi og geti varðað almannahagsmuni.“

Samkvæmt orðalagi 4. mgr. 228. gr. og 2. mgr. 229. gr. almennra hegningarlaga mæla þessi ákvæði ekki fyrir um að refsinsæm háttsemi sé refsilaus að uppfylltum skilyrðum þeirra, sbr. til samanburðar orðalag 12. og 13. gr. sömu laga, heldur felst í þeim samkvæmt orðalagi þeirra takmörkun á gildissviði þeirra refsíákvæða sem mælt er fyrir um í 1.-3. mgr. 228. gr. og 1. mgr. 229. gr. Skortur á réttlætingu með vísan til almanna- eða einkahagsmuna er þannig þáttur í refsinsæmi þeirra verknaða sem þar er lýst.

### 3

Sú réttindavernd sem sakborningi er með ákvæðum 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu tryggð við meðferð sakamáls samkvæmt lögum nr. 88/2008 breytir því ekki að skýrslutaka af sakborningi á þeim lagagrundvelli felur í sér íþyngjandi þvingunarráðstöfun. Í kvaðningu á grundvelli 1. másl. 1. mgr. 61. gr. laganna felst enda bindandi ákvörðun lögreglu um skyldu sakbornings til að mæta á lögreglustöð og sæta þar skýrslutöku fyrir luktum dyrum sem standa má yfir í allt að tólf klukkustundir með hléum, sbr. 2. mgr. 1. og 2. mgr. 62. gr. laganna.

Engum vafa veldur að þvingunarráðstöfun af þessu tagi getur falið í sér inngríp í tjáningarfrelsi einstaklings samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu ef tilefni hennar má rekja til tjáningar sem nýtur verndar þessara ákvæða eða henni er að öðru leyti ætlað eða hún til þess fallin að hafa áhrif á slíka tjáningu. Það á sérstaklega við ef sakborningur er blaðamaður og tilefni skýrslutöku eru fréttaskrif af hans hálfu og enn frekar ef markmið skýrslutökunnar er að afla upplýsinga um heimildarmenn hans.

Ekki veldur heldur vafa að ráðstöfun af þessu tagi er til þess fallin að hafa í för með sér fælingaráhrif í fyrrgreindum skilningi ef henni er beint að blaðamanni vegna starfa hans sem slíks. Í því sambandi ber að hafa í huga að með því að veita blaðamanni réttarstöðu sakbornings á grundvelli fjölmiðlaumfjöllunar af hans hálfu hefur lögregla kynnt blaðamanni þá afstöðu að lögum að hlutaðeigandi fjölmiðlaumfjöllun kunni að varða hann refsingu.

Til viðbótar við þau íþyngjandi réttaráhrif sem að lögum er tengd við beitingu þvingunarráðstafana gagnvart sakborningi á grundvelli laga nr. 88/2008, og það réttmæta tilefni sem beiting slíkra úrræða veitir sakborningi til að óttast um hagsmuni sína, kann boðun blaðamanns til skýrslutöku sem sakborningur í tilefni af fréttáflutningi af hans hálfu jafnframt að vera til þess fallin að draga úr trúverðugleika hans sem blaðamaður og sá tortryggni í huga almennings í garð hans og þeirra upplýsinga sem hann hefur miðlað. Slíkt er ekki aðeins til þess fallið að fæla blaðamenn frá því að fjalla frekar um hlutaðeigandi mál heldur jafnframt til þess fallið að grafa undan þeirri fjölmiðlaumfjöllun sem þegar hefur birst almenningi.

### 4

Samkvæmt því sem að framan er rakið þarf ákvörðun lögreglu um að kveðja blaðamann til skýrslutöku sem sakborning á grundvelli 1. mgr. 61. gr. laga nr. 88/2008, ef tilefni hennar er fjölmiðlaumfjöllun af hálfu hlutaðeigandi blaðamanns sem fellur undir gildissvið 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að standast þær ströngu kröfur um lögmati, réttmati og meðalhóf sem gerðar eru samkvæmt þessum ákvæðum til skerðinga á

tjáningarfrelsi fjölmiðla og blaðamanna. Hið sama gildir um aðrar íþyngjandi ráðstafanir sem lögregla kann að grípa til gegn blaðamönnum af slíku tilefni. Tekið skal fram í því sambandi að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt til grundvallar að við mat á því hvort rannsókn á refsiverðri háttsemi uppfylli skilyrði um meðalhóf verði að líta meðal annars til alvarleika hlutaðeigandi brots og vega það saman við þá hagsmuni sem skerðist vegna rannsóknarinnar, sbr. fyrrgreindan dóm dómstólsins 6. október 2020 í máli nr. 35449/14: Jecker gegn Sviss. Í því máli taldi dómstóllinn að brotið hefði verið gegn 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu við rannsókn sakamáls þar sem blaðamaður var krafinn upplýsinga um heimildarmann sinn með því að ekki hefði verið tekið nægilegt tillit til þess að umfjöllunin hefði átt erindi við almenning.

### III

Í því máli sem er tilefni þessarar ábendingar liggur fyrir að lögregluþyriföld hafa veitt fjórum blaðamönnum, sem starfa á þremur ólíkum fjölmiðlum, réttarstöðu sakborninga við rannsókn sakamáls og tekið skýrslu af þeim sem slíkum. Það sakarefni sem blaðamönnum var þar kynnt og þær spurningar sem beint var til þeirra lutu að fyrrgreindum frétttaflutningi af þeirra hálfu um áform og ráðstafanir Samherja hf. til að hafa áhrif á opinbera umfjöllun og umræðu um fyrirtækið í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar á árinu 2019 um viðskipti þess í Namibíu. Þannig liggur fyrir að tilefni lögreglurannsóknarinnar að því er blaðamennina varðar er framangreindur frétttaflutningur af þeirra hálfu og að markmið hennar lýtur að því að afla upplýsinga um heimildarmenn blaðamannanna með það fyrir augum að upplýsa um ætluð refsiverð brot af þeirra hálfu gegn ákvæðum 228. og/eða 229. gr. almennra hegningarlaga.

Fyrirliggjandi ábending Blaðamannafélags Íslands til umboðsmanns Alþingis er reist á því sjónarmiði að ekki verði séð af þeim upplýsingum sem fram hafa komið opinberlega og þeim gögnum sem félagið hefur undir höndum að ákvörðun lögreglustjórans á Norðurlandi eystra að beina lögreglurannsókn að fjórum blaðamönnum sem sakborningum vegna framangreindra fréttaskrifa af þeirra hálfu fái með nokkru móti samrýmst þeirri vernd sem blaðamenn njóta í störfum sínum á grundvelli 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og samkvæmt 4. mgr. 228. gr. og 2. mgr. 229. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Nánar tiltekið er ábendingin reist á því sjónarmiði að lagaskilyrði hafi brostið til rannsóknarinnar gegn blaðamönnum fjórum og að tilefni hennar sé ekki þess eðlis að það geti réttlætt inngrip lögreglu í tjáningarfrelsi blaðamannanna.

Að mati Blaðamannafélags Íslands getur enginn vafi leikið á því að sá frétttaflutningur sem er tilefni framangreindrar lögreglurannsóknar á blaðamönnum varðaði málefni sem átti brýnt erindi við almenning. Ekki aðeins var um að ræða umfjöllun um viðbrögð stórfyrirtækis við fyrri fjölmiðlaumfjöllun um málefni þess sem ótvírætt áttu erindi við almenning heldur var beinlínis um að ræða umfjöllun fjölmiðla um áform og ráðstafanir fyrirtækisins til að hafa áhrif á umfjöllun fjölmiðla um sjálft sig og þar með afstöðu almennings til sín, þ. á m. með því að grafa undan fjölmiðlum og einstökum fjölmiðlamönnum sem staðið höfðu að þeirri umfjöllun. Sú fjölmiðlaumfjöllun sem er tilefni rannsóknar lögreglu á hendur blaðamönnum fjórum átti þannig ekki einvörðungu erindi við almenning samkvæmt efni sínu heldur jafnframt samkvæmt eðli sínu. Engum vafa veldur þannig að mati Blaðamannafélags Íslands að framangreindur frétttaflutningur féll skýrlega undir þá starfsemi fjölmiðla sem löggjafinn hafði sérstaklega í

huga við setningu 4. mgr. 228. gr. og 2. mgr. 229. gr. almennra hegningarlaga og að hagsmunir almennings af því að kynna sér efni hans falla undir þá almannahagsmuni sem löggjafinn leitaðist við að standa vörð um með setningu þessara ákvæða.

Þótt ljóst megi vera að virtum þeim gögnum sem Blaðamannafélag Íslands hefur undir höndum að rannsókn lögreglustjórans á Norðurlandi eystra muni ekki leiða til ákæru á hendur blaðamönnunum fjórum, hvað þá til sakfellingar, er ekki unnt að mati félagsins að leggja til grundvallar að kvaðning blaðamanna í skýrslutöku hjá lögreglu sem sakborninga í sakamáli sé léttvæg ráðstöfun sem engin ástæða sé til að staldra við. Blaðamenn eru vitanlega ekki fremur en einstaklingar í öðrum starfsstéttum undanþegnir rannsókn sakamála. Það sem hér er til umfjöllunar, og Blaðamannafélag Íslands telur ríka ástæðu til að staðnæmst sé við, er hins vegar þegar lögregluþyriföld telja tilefni til að bregðast við fréttaflutningi, sem bersýnilega á brýnt erindi við almenning og útilokað er að falið geti í sér refsiverða háttsemi af hálfu fjölmiðla, með því að hefja sakamálarannsókn á hendur hlutaðeigandi blaðamönnum. Slík viðbrögð lögreglu við eðlilegri umfjöllun fjölmiðla um málefni sem ljóslega eiga erindi við almenning eru að mati félagsins hvorki í samræmi við hlutverk fjölmiðla né lögreglu í lýðræðisríki og ekki samrýmanleg þeirri vernd sem fjölmiðlar njóta samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Þvert á móti vekja slík viðbrögð lögreglu gagnvart fjölmiðlum í tilefni af fréttaflutningi af samfélagslega mikilvægum málefnum að mati Blaðamannafélags Íslands upp áleitnar spurningar um hlutverk og samspil lögreglu og fjölmiðla í lýðræðisríki og veita um leið brýnt tilefni til nánari athugunar af hálfu umboðsmanns Alþingis. Í því sambandi leggur Blaðamannafélag Íslands ríka áherslu á að ekki er nægilegt, til að tjáningarfrelsi fjölmiðla sé tryggt, að blaðamenn sem sæta sakamálarannsókn fyrir fréttaskrif sín séu að lokum sýknaðir eða mál þeirra felld niður án ákæru. Án tillits til afdrifa slíkra mála hefur tjáningarfrelsi fjölmiðla þegar verið skert með tilheyrandi afleiðingum ef blaðamenn þurfa að þola sakamálarannsókn fyrir fréttaflutning án tilefnis sem uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu. Ítrekað skal í því sambandi að með slíkri rannsókn eru blaðamenn ekki aðeins fældir frá frekari umfjöllun heldur jafnframt grafið undan þeirri umfjöllun sem þegar hefur birst.

Áhersla skal lögð á það að sé ekki fyrir hendi tilefni sem réttlætt getur aðgerðir lögreglu gegn blaðamönnunum fjórum þannig að þær teljist nauðsynlegar í lýðræðisríki í skilningi 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er ekki aðeins um brot að ræða gegn mannréttindum hlutaðeigandi blaðamanna heldur jafnframt mjög alvarlega aðför stjórnvalda að fjölmiðlafrelsi í landinu. Í því sambandi skal minnt á að sú fjölmiðlaumfjöllun sem er tilefni þeirrar sakamálarannsóknar sem fyrirleggjandi ábending lýtur að varðaði einmitt slíka meinta aðför af hálfu Samherja hf. gegn að hluta til sömu blaðamönnum og nú eru til rannsóknar hjá embætti lögreglustjórans á Norðurlandi eystra. Óháð því hvort nokkurt samband er fyrir hendi milli þessarar meintu viðleitni fyrirtækisins til að koma í veg fyrir fjölmiðlaumfjöllun um sjálft sig og þeirra viðbragða lögreglustjórans á Norðurlandi eystra við umfjöllun fjölmiðla um fyrirtækið sem ábending þessi lýtur að, og án þess að fullyrt sé nokkuð um markmið lögreglurannsóknarinnar að þessu leyti, verður ekki hjá því komist að benda á það að áhrif



hennar eru þau sömu og aðgerðir fyrirtækisins virðast hafa stefnt að, þ.e. að fæla blaðamenn frá því að flytja fréttir af fyrirtækinu og grafa undan trúverðugleika þeirra blaðamanna sem það hafa gert.

#### IV

Stjórnsýsla lögreglustjórans á Norðurlandi eystra við rannsókn ofangreinds sakamáls fellur undir það eftirlit sem umboðsmanni Alþingis er falið að hafa í umboði Alþingis með stjórnsýslu ríkisins samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Þótt einstakar ákvarðanir og athafnir handhafa lögreglu- og ákærvalds á grundvelli laga nr. 88/2008 falli vegna fyrirmæla c-liðar 4. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 eftir atvikum utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis við umfjöllun um kvartanir samkvæmt 4. gr. sömu laga á hið sama ekki við um frumkvæðismál sem umboðsmaður tekur til meðferðar á grundvelli 5. gr. Þá liggur jafnframt fyrir í þessu máli afstaða dómstóla þess efnis að sú stjórnsýsla lögreglustjórans á Norðurlandi eystra sem fyrirbyggjandi ábending lýtur að sæti ekki frekara málskoti til dómstóla.

Fjöldmörg fordæmi eru fyrir því að atvik sambærileg þeim sem fyrirbyggjandi ábending varðar, þar sem reynt hefur á ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu í tengslum við mál sem hafa almenna þýðingu líkt og hér á við, hafi orðið umboðsmanni tilefni til frumkvæðisathugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997. Sem dæmi um slíkt má nefna athuganir umboðsmanns í málum nr. 5089/2007, 5918/2010, 8122/2014, 9164/2016 og F105/2021. Umboðsmaður hefur jafnframt, ólíkt flestum öðrum eftirlitsaðilum, heimild til að taka starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar og til að beina athugun sinni eftir atvikum að fleiri en einu stjórnvaldi.

Það er með allt ofangreint í huga sem Blaðamannafélag Íslands snýr sér til umboðsmanns Alþingis með beiðni um að umboðsmaður taki til þess afstöðu á grundvelli fyrirbyggjandi ábendingar hvort tilefni sé til þess að hann taki stjórnsýslu lögreglustjórans á Norðurlandi eystra í hlutaðeigandi máli til nánari athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997.

Virðingarfyllst,  
f.h. Blaðamannafélags Íslands,

Flóki Ásgeirsson lögmaður