

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frúmvarp til laga

um breytingu á lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990,
með síðari breytingum (lögbann á tjáningu)

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Á eftir 2. málslíð 3. mgr. 26. gr. komi eftirfarandi málslíður, sem verði 3. málslíður:
Ef beiðni lýtur að lögbanni við birtingu efnis skal lögð fram trygging til bráðabirgða eftir reglu 3. mgr. 8. gr.

2. gr.

Við 1. mgr. 29. gr. bætist eftirfarandi málslíður:
Ekki skulu veittir frestir þegar beiðni lýtur að lögbanni við birtingu efnis ef gerðarþoli andmælir framgangi lögbannsgerðar á þeim grunni að hún stríði gegn réttindum sem varin eru af 73. gr. stjórnarskrárinnar, nema þegar sérstaklega stendur á.

3. gr.

Við 2. mgr. 36. gr. bætist eftirfarandi málslíður:
Þegar lögbann hefur verið lagt á gegn birtingu efnis og gerðarþoli hefur andmælt framgangi lögbannsgerðar á þeim grunni að hún stríði gegn réttindum sem varin eru af 73. gr. stjórnarskrárinnar, skal farið um málið eftir reglum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála eftir því sem við á og er þá ekki þörf á samþykki forstöðumanns dómstóls fyrir því að málið sæti flýtimeðferð.

4. gr.

Við 1. mgr. 42. gr. bætist eftirfarandi málslíður:
Einnig er heimilt að dæma skaðabætur að álitum ef lagt hefur verið á lögbann við birtingu efnis og gerðarþoli andmælti framgangi lögbannsgerðar á þeim grunni að hún stríddi gegn réttindum sem varin eru af 73. gr. stjórnarskrárinnar.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frúmvarp þetta er samið af réttarfarsnefnd, en ástæða er til að víkja að forsögu þess. Hinn 16. mars 2018 skipaði forsætisráðherra nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis. Meðal tillagna hennar voru verulegar breytingar á lögum um

kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 sem miðuðu að því að styrkja tjáningarfrelsi með því að bæta umgjörð lögbannsmála á hendur fjölmiðlum. Var þar lagt til að ef gerðarþoli mótmælti framgangi lögbannsgerðar á þeim grunni að hún færi í bága við 73. gr. stjórnarskrárinnar og sýslumaður hafnaði þeim mótmælum, gæti gerðarþoli borið þá ákvörðun sérstaklega undir héraðsdómara gegn andmælum gerðarbeiðanda, svo fremi sem gerðarþoli myndi skuldbinda sig til að láta af athöfn á meðan mál væri rekið fyrir dómi. Þá var lagt til að málsmeðferð í framangreindum tilvikum skyldi flýtt eins og kostur er. Ef gerðarþoli virti ekki þá skuldbindingu að láta af athöfn sinni ætti dómari fella málið þegar í stað niður ef gerðarbeiðandi krefðist þess. Réttarfarsnefnd fékk tillögur nefndarinnar til umsagnar. Í umsögn nefndarinnar frá 4. nóvember 2019 var bent á að í frumvarpinu væri um að ræða grundvallarbreytingar á þeim reglum sem gilda um staðfestingarmál samkvæmt lögum nr. 31/1990, auk þess sem bent var á að svo kynni að fara að gerðarþoli kynni að missa rétt til greiðslu bóta í kjölfar yfirlýsingar þeirrar sem nauðsynleg var til að leita til dómstóls einvörðungu um þýðingu 73. gr. stjórnarskrárinnar. Auk þess væri óljóst um þýðingu slíkrar niðurstöðu í seinna staðfestingarmáli eftir að lögbannsgerð sýslumanns væri lokið. Að því virtu taldi réttarfarsnefnd réttara að leggja til tillögur um að hraða málsmeðferð lögbannsmála, þar með talið staðfestingarmála, í kjölfar lögbanns og jafnframt að huga að því hvort styrkja mætti bótarétt gerðarþola í kjölfar þess að lögbann er felld niður eða ekki fallist á það. Föl dómsmálaráðherra í kjölfarið réttarfarsnefnd að fullvinna tillögur þar að lútandi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í frumvarpi fyrrgreindrar nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra er fjallað nánar um tilefni og nauðsyn lagasetningar. Þar er vikið að því að í lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 er mælt fyrir um skilyrði lögbanns og meðferð beiðna um lögbann, sem sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra fara með. Gilda lögin um lögbann á hendur fjölmiðlum, rétt eins og öðrum aðilum. Hefði skapast nokkur umræða um það á undanförunum árum hvort þetta fyrirkomulag væri heppilegt, einkum í tengslum við áberandi lögbannsmál þar sem sýslumaður hafði lagt lögbann við tiltekinni umfjöllun en dómstólar hefðu svo hafnað staðfestingu lögbannsins. Var þar vísað til tveggja lögbannsmála. Annars vegar lögbanns sýslumannsins í Reykjavík frá 30. september 2005 við því að 365-prentmiðlar ehf. birtu opinberlega einkagögn J í Fréttablaðinu eða öðrum fjölmiðlum gerðarþola, að hluta til eða í heilu lagi, með beinni eða óbeinni tilvitnun, hvort heldur um væri að ræða tölvupóst þar sem J væri ýmist sendandi eða viðtakandi eða önnur slík persónuleg einkaskjöl J sem gerðarþoli hefði í sínum vörslum. Dómstólar synjuðu síðar um staðfestingu lögbannsins með dómi Hæstaréttar í *Hrd. 2006, bls. 2759 (541/2005)*. Hins vegar lögbanns sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu að kröfu Glitnis HoldCo ehf. við því að Útgáfufélagið Stundin ehf. og Reykjavík Media ehf. birtu fréttir eða aðra umfjöllun sem byggð væri á eða unnin upp úr gögnum Glitnis HoldCo ehf. sem undirorpin væru trúnaði samkvæmt 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Dómstólar synjuðu síðar um staðfestingu lögbannsins, sbr. *dóm Landsréttar 5. október 2018 (188/2018)*. Var þar jafnframt vísað til þess í frumvarpinu að í tilefni af seinna málinu efndi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis til opins fundar um vernd tjáningarfrelsis 19. október 2017 þar sem ræddar voru hugmyndir um að lögum yrði breytt í þá veru að mat á lögbannsbeiðnum er beindust gegn fjölmiðlum yrði fært til dómara. Á sama löggjafarþingi, þ.e. 148. löggjafarþingi 2017-2018, var lagt fram þingmannafrumvarp þess efnis (63. mál) en málið varð ekki útrætt.

Þá var jafnframt vikið að því í greinargerð með frumvarpinu að þegar metið er hvort lögbann skuli lagt við umfjöllun fjölmiðla reyni iðulega á flókið mat samkvæmt reglum stjórnskipunarréttar um tjáningarfrelsi og friðhelgi einkalífs. Var þar fjallað um hvernig sú umfjöllun birtist í niðurstöðum dómstóla og fræðimanna, auk helstu kenninga þar að lútandi.

Lögbann á miðlun fjölmiðla felur í sér fyrirfram takmörkun á tjáningarfrelsi sem gera verður sérstaklega ríkar kröfur til samkvæmt stjórnarskránni og mannréttindasáttmála Evrópu. Þar reynir jafnframt á mörk tjáningarfrelsis annars vegar og friðhelgis einkalífs hins vegar. Oft er vandséð hvort trygging geti mætt því tjóni sem af lögbanni getur hlotist, m.a. tjóni sem verður vegna þess að með því er komið í veg fyrir lýðræðislega umræðu þegar tjáning um málefni sem varðar almenning er fyrirfram takmörkuð svo sem í aðdraganda kosninga. Slíkt tjón verður þau tæpast metið til nánar tiltekinnar fjárhæðar og vandséð hver ætti slíka kröfu um greiðslu bóta. Hins vegar er lýðræðisleg umræða þar í húfi og því rétt að bregðast við. Í frumvarpinu er því að finna tillögur sem ætlað er að styrkja umgjörð lögbannsmála og að hraða málsmeðferðinnin eftir því sem kostur er, að gættum réttindum gerðarbeiðanda og gerðarþola við slíka gerð. Við mótun þeirra tillagna sem frumvarpið hefur að geyma hefur verið komið til móts við þau sjónarmið án þess að stefna í hættu þeirri málsmeðferð sem nú þegar er við lýði við bráðabirgðagerðir samkvæmt fyrrgreindum lögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að bætt verði við ákvæði í lög um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 til að skýra nánar málsmeðferð fyrir sýslumanni og einfalda hana. Er lagt til að þegar um er að ræða beiðni um lögbann við birtingu efnis skuli ætíð lögð fram trygging til bráðabirgða. Þá er lagt til að frestir við meðferð sýslumanns verði takmarkaðir eins og kostur er og einungis veittir í undantekningartilvikum. Þá er lagt til að staðfestingarmál í kjölfar lögbanns fari eftir reglum XIX. kafla laga nr. 90/1991 um meðferð einkamála (flýtimeðferð) eftir því sem við á. Auk þess eru lagðar til strangari bótareglur í þessum tegundum mála, og dómara heimilað að dæma bætur að álitum vegna þess tjóns sem varð við það að birting efnis var hindruð vegna lögbanns eða beiðni um það.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið varðar réttindi sem varin eru af 73. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og önnur tjáningarfrelsisákvæði alþjóðlegra samninga á sviði mannréttinda. Með frumvarpinu er stuðlað að því að styrkja tjáningarfrelsi, með hliðsjón af 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu þar sem fjallað er um friðhelgi einkalífs. Þótt frumvarpið styrki tjáningarfrelsi verður það ekki talið fara í bága við síðastgreind ákvæði enda myndi samþykkt þess engu breyta um að lög nr. 31/1990 tryggðu eftir sem áður tilvist lögbanns sem virks úrræðis við brotum gegn friðhelgi einkalífs. Frumvarpið verður þannig ekki talið skapa vandkvæði með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar eða alþjóðlegra skuldbindinga.

5. Samráð.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið mun engin áhrif hafa á stjórnsýslu ríkisins. Sýslumenn munu hér eftir sem hingað til taka afstöðu til lögbannsbeiðna. Ef mótmæli byggð á 73. gr. stjórnarskrárinnar koma

fram munu þeir jafnframt þurfa að taka afstöðu til þeirra og dómstólar dæma um ágreininginn í staðfestingarmáli eftir á. Dómstólar þurfa þó að gefa þessum málum forgang í störfum sínum þar sem gert er ráð fyrir að staðfestingarmál í kjölfar lögbanns á birtingu efnis fái flýtimeðferð fyrir dómstólum. Þá er einnig gert ráð fyrir því að aðilar dómsmáls hafi ekki fullt forræði á málsmeðferð staðfestingarmáls fyrir dómi og gætu því einnig þurft að haga störfum sínum með hliðsjón af því. Auk þess mun frumvarpið í einhverjum tilvikum geta leitt til greiðslu hærri bóta í kjölfar lögbanns sem síðar er fellt úr gildi með dómi. Með vísan til þess sem að framan greinir og mikilvægis tjáningarfrelsis í lýðræðisþjóðfélagi verður að telja ávinninginn af samþykkt frumvarpsins að þessu leyti meiri en hugsanleg neikvæð eða íþyngjandi áhrif þess.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Almennan reglan er sú að þegar lögð hefur verið fram beiðni um lögbann metur sýslumaður það í upphafi hvort gerðarbeiðanda beri að leggja fram tryggingu til bráðabirgða. Endanleg ákvörðun um tryggingu er síðan tekin í kjölfar þess að sýslumaður fellst á beiðni gerðarbeiðanda um lögbann. Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við lög nr. 31/1990 verði kveðið á um þá undantekningarlausu reglu að leggja skuli fram tryggingu til bráðabirgða þegar krafist hefur verið lögbanns við birtingu efnis, hvort heldur um er að ræða ummæli á prenti, vefmiðlum eða rafrænum miðlum. Það á jafnframt við um birtingu ummæla, skjala eða efnis sem unnið er á grundvelli slíkra skjala eða annarra upplýsinga. Slík ákvörðun kann að vera íþyngjandi fyrir gerðarbeiðanda en á móti eru ríkir hagsmunir gerðarþola að fá að birta tiltekið efni. Sá réttur gerðarþola kann auk þess að vera varinn af 73. gr. stjórnarskrárinnar. Eins og nánar er fjallað um í 4. gr. frumvarpsins er auk þess lagt til að bætur vegna lögbanns sem fellt er úr gildi með úrlausn dómstóls geti verið metnar að álitum og þar tekið tillit til þess tjóns sem varð vegna þess að efni varð ekki birt. Er því rétt að gerðarbeiðandi setji strax tryggingu fyrir því tjóni sem kann að verða við slíkar aðstæður til þess að tryggja greiðslu bóta ef svo háttar til. Með því er áréttað mikilvægi lögbannsgerðar sem beinist að birtingu efnis.

Með því að mæla fyrir um þessa skilyrðislausu skyldu til að setja tryggingu til bráðabirgða er mikilvægi þessara mála dregið fram, en það byggist á þeim ríku réttindum í lýðræðissamfélagi sem eru af því að þjóðfélagsleg umræða fari fram án óþarfa hindrana eða takmarkana á réttindum einstaklinga til friðhelgis einkalífs. Að vísu verður að líta til þess að við fyrstu fyrirtöku lögbannsgerðar eru yfirleitt ekki komnar fram varnir gerðarþola, og því ekki ljóst hvort hann muni byggja á því að væntanlegt lögbann muni fara í bága við 73. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar er lagt til að reglan eigi við um öll þau lögbannsmál þar sem krafist er lögbanns við birtingu efnis í ljósi mikilvægis þessa málaflokks. Hins vegar er þessari reglu ekki ætlað að breyta neinu um rétt gerðarþola eða málsvara hans til að leggja fram tryggingu til að afstýra lögbanni, sbr. 1. mgr. 28. gr. sbr. 2. tölul. 3. mgr. 24. gr. laganna.

Um 2. gr.

Mikilvægt er að meðferð þeirra mála þar sem krafist er lögbanns við birtingu efnis verði hraðað eins og kostur er. Eftir 29. gr. laga nr. 31/1990 skulu frestir að jafnaði ekki veittir á meðan lögbannsgerð stendur, nema málsaðilar samþykki það. Í 2. mgr. 29. gr. laganna kemur fram að ef sýslumaður tekur til greina kröfu gerðarþola um frestun gerðarinnar gegn andmælum gerðarbeiðanda getur hann að kröfu gerðarbeiðanda sett það skilyrði fyrir fresti að gerðarþoli láti af athöfn sinni meðan á fresti stendur.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að ekki verði veittir frestir við meðferð beiðnar um lögbann við birtingu efnis nema sérstaklega standi á, þegar gerðarþoli hefur borið við þeim vörnum að lögbann kunni að stríða gegn réttindum sem varin eru af 73. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar er ekki hægt að útiloka þau tilvik að þriðji maður hafi uppi kröfu við framkvæmd lögbannsgerðar eða þá að ágreiningur risi upp við framkvæmd hennar. Í þeim tilvikum getur sýslumaður þurft að fresta framkvæmd gerðarinnar. Hins vegar er mikilvægt að sýslumaður hraði eftir kostum meðferð þeirra mála þar sem krafist er lögbanns við birtingu efnis, einkum vegna þeirra mikilvægu lýðræðislegu hagsmuna sem kunna að tengjast því að umræða fari fram á grundveli réttra upplýsinga. Á þeim grundvelli er hér lagt til að frelsi gerðarþola og gerðarbeiðanda við framkvæmd lögbannsgerðar til að semja um fresti verði takmarkað að verulegu leyti til þess að lögbannsmáli verði lokið svo fljótt sem verða má, án ónaðsynlegra tafa. Hefur sýslumaður því heimild til að synja um fresti nema sérstaklega standi á að mati hans.

Um 3. gr.

Í VI. kafla laga nr. 31/1990 er fjallað um mál til staðfestingar kyrrsetningu eða lögbanni. Þar kemur fram í 36. gr. að eftir að kyrrsetningar- eða lögbannsgerð er lokið skuli gerðarbeiðandi fá gefna út réttarstefnu til héraðsdóms til staðfestingar gerðinni, nema gerðarþoli hafi lýst yfir við gerðina að hann uni við hana án málshöfðunar. Ef mál um kröfu gerðarbeiðanda verður jafnframt sótt á hendur gerðarþola fyrir dómstól hér á landi á að gefa út réttarstefnu í staðfestingarmáli innan viku frá lokum gerðar. Nánari fyrirmæli eru svo í 2.-5. mgr. 36. gr. laganna. Í 2. mgr. segir að hafi mál ekki áður verið höfðað um kröfu gerðarbeiðanda skuli höfða í einu lagi mál um hana og til staðfestingar gerðinni. Í 3. mgr. segir að hafi mál verið höfðað áður um kröfu gerðarbeiðanda, en dómur hefur ekki gengið um hana í héraði, skuli staðfestingarmál sameinað því með endurupptöku þess ef með þarf. Þá er í 4. mgr. fjallað um ef héraðsdómur hefur gengið um kröfu gerðarbeiðanda þegar staðfestingarmál er þingfest og dóminum er eða hefur verið skotið til æðra dóms. Í þeim tilvikum má héraðsdómari fresta meðferð staðfestingarmáls uns fengin er úrlausn æðra dóms. Nánari reglur um þá þinghá sem reka á mál er svo að finna í 5. mgr. 36. gr. laganna.

Meðferð staðfestingarmála í kjölfar lögbanns getur tekið nokkurn tíma. Má hér vísa til *Hrd.* 2006, bls. 2759 (541/2005) og dóm *Landsréttar* 5. október 2018 (188/2018) sem fjallað var um í almennum athugasemdum. Mikilvægt er að stytta þá málsmeðferð eftir því sem kostur er. Er því lagt til að þegar lögbann hefur verið lagt á gegn birtingu efnis og gerðarþoli hefur andmælt framgangi lögbannsgerðar á þeim grunni að hún stríði gegn réttindum sem varin eru af 73. gr. stjórnarskrárinnar, skuli fara um málsmeðferðina eftir reglum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála eftir því sem við á. Í því sambandi má benda á að augljóslega eiga hér ekki við þau ákvæði XIX. kafla laganna sem mæla fyrir um útgáfu stefnu enda hefur hún þegar farið fram þegar staðfestingarmál er þingfest. Hér eru því einkum höfð í huga fyrirmæli 123. og 124. gr. laganna sem heimila dómara að hafa ríkari stjórn á meðferð máls fyrir dómi og reglur þeirra um skemmri kæru- og áfrýjunarfresti. Hér má nefna 4. mgr. 123. gr. laga nr. 91/1991 þar sem segir að máli skuli úthlutað dómara þá þegar til meðferðar. Þá eru sérlega mikilvæg þau ákvæði 124. gr. laganna þar sem gert er ráð fyrir að dómari veiti því aðeins fresti í þeim mæli sem brýna nauðsyn beri til, auk fyrirmæla 3. mgr. um að dómur skuli kveðinn upp svo fljótt sem verða má eftir dómtöku máls auk styttri fresta til kæru og áfrýjunar. Skjót meðferð mála af þessum toga er brýn enda nauðsynlegt að sem fyrst fáið niðurstaða um hvort lögbann hafi réttilega verið lagt á í ljósi þeirra réttinda sem eru varin af 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 4. gr.

Í VII. kafla laga nr. 31/1990 er fjallað um skaðabætur vegna kyrrsetningar, löggeymslu eða lögbannsgerðar. Í 1. mgr. 42. gr. kemur fram sú regla að falli slík gerð niður vegna sýknu af þeirri kröfu sem gerðinni var ætlað að tryggja skuli gerðarbeiðandi bæta þann miska og það fjártjón, þar á meðal spjöll á lánstrausti og viðskiptahagsmunum, sem telja má að gerðin hafi valdið. Enn fremur segir að heimilt sé að dæma skaðabætur eftir álitum ef ljóst þykir að fjárhagslegt tjón hafi orðið en ekki er unnt að sanna fjárhæð þess.

Hér er lagt til að bætt verði við 1. mgr. 42. gr. laganna nýjum málslíð sem fjalli um þau tilvik þegar lögbann hefur verið lagt við birtingu efnis og gerðarþoli andmælti framgangi lögbannsgerðar á þeim grunni að hún striddi gegn réttindum sem varin eru af 73. gr. stjórnarskrárinnar. Hér er dómara heimilað að dæma skaðabætur að álitum vegna þess tjóns sem varð þar sem gerðarþoli gat ekki birt efni. Eins og fram kom í greinargerð með 1. gr. frumvarpsins er hér átt við lögbann sem lagt hefur á við birtingu efnis, hvort heldur um er að ræða ummæli á prenti, vefmiðlum eða rafrænum miðlum. Þá á það jafnframt við um birtingu ummæla, skjala eða efnis sem unnið er á grundvelli slíkra skjala eða annarra upplýsinga. Ljóst er að erfitt getur verið að meta það tjón sem af slíku lögbanni hefur hlotist. Getur verið torvelt að áætla tapaðar auglýsingar eða eftir atvikum hversu mörg eintök fjölmiðill kunni að hafa selt eða miðlað, hefði lögbanni ekki verið komið á. Hér er því lagt til að dómari geti metið að álitum það tjón sem af slíku hefur hlotist takist ekki sönnun um fjárhæð þess.

Rétt er að árétta að þessi regla getur einnig átt við um þau tilvik þegar um er að ræða lögbannsbeiðni sem ekki hefur náð fram að ganga, sbr. 6. mgr. 42. gr. laga nr. 31/1990, enda er skal þá fara um bætur eftir 1.–3. mgr., að því leyti sem beiðni um gerðina eða ráðstafanir vegna hennar hafa valdið tjóni.

Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku með hefðbundnum hætti og þarfnast hún ekki sérstakrar útskýringar.