

Frumvarp til laga

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

Flm.: Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Björn Leví Gunnarsson, Halldóra Mogensen,
Helgi Hrafn Gunnarsson, Jón Þór Ólafsson, Smári McCarthy.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:
Sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra fara með kyrrsetningar-, löggeymslu- og lögbannsgerðir, sbr. þó 4. mgr.
- b. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Varði lögbannsbeiðni miðlun fjölmiðils á efni, sbr. ákvæði laga um fjölmiðla, verður lögbann aðeins lagt á að undangengnum úrskurði héraðsdóms.

2. gr.

Á eftir 24. gr. laganna kemur ný grein, 24. gr. a, svohljóðandi:

Lögbann verður ekki lagt við athöfn sem felur í sér miðlun fjölmiðils á efni nema að undangengnum úrskurði héraðsdóms. Um málsmeðferð gilda ákvæði IV. kafla A.

3. gr.

Á eftir IV. kafla laganna kemur nýr kafli, IV. kafli A, **Lögbann á miðlun fjölmiðils**, með sjö nýjum greinum, 32. gr. a – 32. gr. g, svohljóðandi:

- a. (32. gr. a.)
Beiðni um lögbann skv. 24. gr. a skal beint til þess héraðsdóms þar sem gerðarþoli á heimilisvarnarþing eða í því umdæmi þar sem athöfn sem lögbanns er beiðst við fer eða mun fara fram. Í beiðni skulu koma fram þau atriði sem getið er um í 1. mgr. 26. gr.
- b. (32. gr. b.)
Þegar kveðja þarf gerðarþola fyrir héraðsdóm vegna lögbannsbeiðnar skv. 24. gr. a ákveður héraðsdómari stað og stund til þinghalds og tilkynnir það gerðarþola með ábyrgðarbréfi eða öðrum jafntryggjum hætti. Í tilkynningu til gerðarþola skal að auki getið um atriði skv. 1. mgr. 26. gr. sem koma fram í beiðninni.
Tilkynning skv. 1. mgr. skal berast gerðarþola eða þeim sem löghæfur er til að taka við stefnubirtingu fyrir hans hönd með sama fyrirvara og ef birta þyrfti honum stefnu í almennu einkamáli. Þó má héraðsdómari ákveða skemmri fyrirvara ef brýnir hagsmunir gerðarbeiðanda krefjast þess og fresturinn telst ekki ósanngjarn fyrir gerðarbeiðanda.
Héraðsdómari tilkynnir gerðarbeiðanda um stað og stund þinghalds með hæfilegum fyrirvara og sannanlegum hætti.

c. (33. gr. c.)

Ef gerðarbeiðandi sækir ekki þing þegar beiðni hans er tekin fyrir eða ekki verður af þingsókn hans síðar, skal beiðnin teljast fallin niður. Héraðsdómari getur úrskurðað gerðarþola ómaksþóknun úr hendi gerðarbeiðanda ef sótt hefur verið þing af hálfu gerðarþola og þóknunar verið krafist.

d. (33. gr. d.)

Ef gerðarþoli sækir ekki þing þegar beiðni hans er tekin fyrir, eða þingsókn hans fellur síðar niður, kveður héraðsdómari upp úrskurð um hvort og að hverju leyti gerðin nái fram að ganga samkvæmt framkomnum gögnum.

Héraðsdómari ritar ályktunarorð úrskurðar skv. 1. mgr. á lögbannsbeiðni og afhendir eða sendir hana gerðarbeiðanda ásamt samriti fylgigagna.

e. (33. gr. e.)

Ef sótt er þing af hálfu gerðarþola og varnir sem ekki verður vísað á bug koma fram gegn lögbannsbeiðni, skal málsaðilum veittur skammur frestur til að skila greinargerðum og afla sýnilegra sönnunargagna um ágreiningsefnið. Ef sátt tekst ekki skal málið síðan sótt og varið munnlega, en vitnaleiðslur og mats- og skoðunargerðir skulu að jafnaði ekki fara fram.

Héraðsdómari kveður upp úrskurð um hvort eða að hverju leyti lögbannið nái fram að ganga samkvæmt framkomnum sönnunargögnum og málflutningi aðila.

f. (33. gr. f.)

Þegar héraðsdómari hefur úrskurðað um að lögbann skuli lagt við athöfn skal sýslumaður gera viðeigandi ráðstafanir til að halda uppi lögbanni skv. 32. gr.

g. (33. gr. g.)

Að öðru leyti en því sem kveðið er á um í 33. gr. a – 33. gr. f skal almennum reglum um meðferð einkamála í héraði beitt um meðferð mála samkvæmt þessum kafla, eftir því sem við getur átt.

Málskot úrskurðar héraðsdómara samkvæmt þessum kafla til æðra dóms frestar ekki lögbanni nema fallist hafi verið á kröfu þess efnis í úrskurðinum.

Úrskurðir héraðsdómara samkvæmt þessum kafla sæta kærui til Landsréttar. Um kærufresti, kærui sjálfa og meðferð hennar í héraði og fyrir Landsrétti gilda sömu reglur og um kærui í almennu einkamáli.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að gerð verði breyting á lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990, þess efnis að ekki verði unnt að leggja lögbann á miðlun fjölmiðla án undangengins úrskurðar héraðsdóms. Tilgangur frumvarpsins er að tryggja að ekki verði möguleiki fyrir gerðarbeiðanda lögbanns að stöðva miðlun fjölmiðils á efni án aðkomu dómstóla. Samkvæmt frumvarpinu munu gerðarbeiðendur í slíkum málum þurfa að höfða mál

á hendur þeim sem þeir telja að hafi brotið eða muni brjóta gegn lögvörðum rétti þeirra með athöfnum sínum.

Frumvarp þetta er lagt fram til þess að tryggja megi fjölmiðlafrelsi, einn hornsteina lýðræðisins, með betri hætti en samkvæmt gildandi lögum. Fjölmiðlafrelsi er enda mikilvægur þáttur tjáningarfrelsis sem verndað er með 73. gr. stjórnarskrárinnar, 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 19. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi sem og annarra alþjóðlegra samninga sem Ísland er aðili að.

Það er mat flutningsmanna að framkvæmd og gildandi ákvæði laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990, tryggi ekki vernd fjölmiðlafrelsis, og þar með tjáningarfrelsis, með fullnægjandi hætti. Gildandi löggjöf veitir sýslumanni vald til þess að samþykkja lögbannskröfu á umfjöllun fjölmiðla berist honum slík beiðni og telji hann kröfuna uppfylla formskilyrði laganna.

Ágallar laganna komu glögg í ljós í kjölfar þess að sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu samþykkti lögbannskröfu félagsins Glitnis HoldCo á hendur fjölmiðilsins Stundarinnar 16. október 2017 vegna umfjöllunar Stundarinnar um fjármálagjörninga Bjarna Benediktssonar í aðdraganda bankahrunsins 2008. Glitnir HoldCo fór fram á lögbann við allri umfjöllun Stundarinnar upp úr gögnum sem eru sögð koma úr þrotabúi Glitnis. Málið vakti mikla athygli og sætti töluverðri gagnrýni þar sem lögbannið var sett einungis um tveimur vikum fyrir kosningar til Alþingis á umfjöllun fjölmiðils um þáverandi forsætisráðherra og fjármálagjörninga hans sem þingmanns í aðdraganda bankahrunsins.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd tók málið til meðferðar og boðaði sýslumann höfuðborgarsvæðisins ásamt starfsfólki embættisins á sinn fund til þess að fara yfir meðferð lögbannskrafna gegn miðlun fjölmiðla. Á fundi nefndarinnar kom fram að sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu gerir ekki greinarmun á meðferð lögbannskrafna gagnvart umfjöllun fjölmiðla og annarra lögbannskrafna sem skerða ekki fjölmiðlafrelsi. Nefndin fékk einnig á sinn fund sérfræðinga sem sögðu að breyta mætti gildandi lögum með þeim hætti að lögbannsbaiðni gegn fjölmiðlum væri ávallt í höndum dómara svo unnt væri að tryggja betur að skilyrðum fyrir skerðingu tjáningarfrelsis væri fullnægt. Flutningsmenn telja að í frumvarpinu felist nauðsynlegar breytingar til að vernda fjölmiðlafrelsi á Íslandi. Frumvarpið yrði einnig til þess að uppfylla betur kröfur mannréttindasáttmála Evrópu og dómafórdæmi Mannréttindadómstóls Evrópu á þessu sviði.

10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu tryggir öllum borgurum aðildarríkjanna tjáningarfrelsi. Þó að greinin kveði ekki sérstaklega á um fjölmiðlafrelsi þá hefur Mannréttindadómstóllinn gert því sérstaklega hátt undir höfði í dómum sínum og þróað ítarlega skilgreiningu á réttindum og skyldum fjölmiðla vegna þess hvað þeir gegna mikilvægu hlutverki í að tryggja tjáningarfrelsi. Hlutverk fjölmiðla er þannig að stuðla að opinni og gagnrýnni umræðu um stjórnómál og önnur mikilvæg mál er varða almannahag og yfirvöld þurfa að réttlæta það alveg sérstaklega ef þau ætla sér að skerða tjáningarfrelsi fjölmiðla á einn eða annan hátt.

Tjáningarfrelsi felur í sér skyldu yfirvalda til að hafa ekki óþörf og ólögleg afskipti af tjáningu borgaranna. Skerðing á tjáningarfrelsi á sér stað þegar hvers kyns yfirvöld – og er þá átt við t.d. dómara, embættismenn eins og sýslumenn, lögreglumenn og ráðherra – beita valdi sínu á einn eða annan hátt til þess að takmarka, koma í veg fyrir eða refsfa fyrir tjáningu einstaklinga eða fjölmiðla. Brot á tjáningarfrelsi einstaklinga eða fjölmiðla á sér stað þegar þessi sömu yfirvöld skerða tjáningarfrelsi einstaklinga eða fjölmiðla með ólögætum hætti.

Til þess að skerðing á tjáningarfrelsi geti talist lögmæt verður þremur skilyrðum að vera fullnægt:

Í fyrsta lagi má ríkisvaldið ekki skerða tjáningu fólks án þess að hafa til þess heimild í lögum. Dæmi um lög sem takmarka tjáningu fólks eru meiðyrðalöggjöfin og þau ákvæði almennra hegningarlaga sem banna hótanir og hatursorðræðu. Annað dæmi um slíkt er trúnaðarskylda lögreglumanna og annarra embættismanna um ýmsar upplýsingar sem þeir fá vegna starfa sinna.

Í öðru lagi verða lög sem um ræðir að vera samin í lögmætum tilgangi. Lögunum verður þannig að vera ætlað að vernda réttindi annarra eða hagsmuni samfélagsins í heild. Tjáningarfrelsisákvæði mannréttindasáttmálans inniheldur upptalningu á því hvaða hagsmunir teljast „lögmæt tilgangur“.

Lög mega skerða tjáningu borgaranna „vegna þjóðaröryggis, landvarna eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna, mannorði eða réttindum og til þess að koma í veg fyrir uppljóstran trúnaðarmála eða til þess að tryggja vald og óhlutdrægni dómstóla“.

Þriðja skilyrðið fyrir lögmætri skerðingu tjáningarfrelsis er í senn það flóknasta og það mikilvægasta; skerðingin verður að teljast nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi. Til þess að dómstóllinn líti svo á að um nauðsynlega skerðingu hafi verið að ræða þurfa yfirvöld að sýna fram á að þau hafi gætt meðalhófs við ákvörðun sína. Gæta verður jafnvægis milli hins lögmæta tilgangs sem vernda á með skerðingunni sem um ræðir (lesist: „vegna þjóðaröryggis, landvarna eða almannaheilla“) gagnvart rétti einstaklingsins til tjáningar. Skerðing á tjáningarfrelsi má aldrei ganga lengra en þörf krefur til þess að mæta hinum lögmæta tilgangi.

Frelsi fjölmiðla er ein besta leið almennings til þess að uppgötva og mynda sér skoðun á hugmyndum stjórnmalamanna enda er frelsi fjölmiðla eitt af grundvallarskilyrðum lýðræðislegs samfélags. Mannréttindadómstóll Evrópu sér enda sérstaka ástæðu til þess að verja pólitíska umræðu í fjölmiðlum sérstaklega sem mikilvægan og órjúfanlegan þátt tjáningarfrelsisins sem verndaður er í 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Það er frumskylda fjölmiðla að miðla upplýsingum og hugmyndum sem skipta máli í þjóðfélagsumræðunni. Takmörkun á getu fjölmiðla til þess að sinna þessu mikilvæga hlutverki getur haft þær afleiðingar að draga úr umræðu um málefni sem skipta almenning máli.

Í máli Observer og Guardian úrskurðuðu breskir dómstólar um lögbann á birtingu tiltekinnna greina á þeirri forsendu að þær hefðu áhrif á þjóðaröryggi. Mannréttindadómstóllinn vísaði til skyldu fjölmiðla til að miðla upplýsingum og hugmyndum sem hafa áhrif á almennings og bætti við að réttur almennings til þess að móttaka slíkar upplýsingar sé í samræmi við skyldu fjölmiðla að veita þær. Af því leiðir, með því að hafa viðurkennt réttindi og skyldur til þess að miðla upplýsingum og hugmyndum, að fjölmiðlar hafa ríkari rétt en ella og ríkinu eru hömlur settar hvað varðar inngríp í störf fjölmiðla.

Mannréttindadómstóllinn hefur einnig haldið því fram, með tilvísun í „skyldur og ábyrgð“ sem innifaldar eru í tjáningarfrelsi, að vernd fjölmiðla skv. 10. gr. mannréttindasáttmálans er með þeim fyrirvara að þeir starfi í góðri trú um að þeir séu að miðla nákvæmum og áreiðanlegum upplýsingum í samræmi við siðareglur sem blaðamenn setja sér.

Meðal mismunandi takmarkana á tjáningarfrelsi metur dómstóllinn ritskoðun fyrir birtingu þá hættulegustu, þar sem hún stöðvar flæði upplýsinga og hugmynda til þeirra sem langar að móttaka þær. Þetta er ástæða þess að aðgerðir sem gripið er til fyrir birtingu, svo sem útgáfa starfsleyfa fyrir fjölmiðlafólk, skoðun greina af yfirvöldum fyrir birtingu eða lögbann við útgáfu skuli sæta ýrústu takmörkunum að mati dómstólsins. Jafnvel þótt aðeins sé um tímabundin úrræði að ræða geta þau dregið stöðugt úr gildi upplýsinganna.

Í umfjöllun dómstólsins um bann við birtingu á ákveðnum greinum í dagblaði taldi dómstóllinn að 10. gr. sáttmálans bannaði ekki takmörkun á útgáfu í sjálfu sér. Hins vegar

væru hættunar sem stafa af ritskoðun fyrir birtingu slíkar að gera þyrfti ítrustu kröfur um yfirferð og athugun. Þetta er sérstaklega mikilvægt í málefnum fjölmiðla því fréttir eru kvikar og tafir á útgáfu, jafnvel aðeins í stuttan tíma, geta vel rýrt eða eyðilagt gildi þeirra og áhuga almennings.

Það er mat flutningsmanna að gildandi lög, þar sem sýslumaður hefur heimild til þess að setja lögbann á umfjöllun fjölmiðla á jafnbreiðum grunni og raun ber vitni, geti ekki samrýmst fyrrgreindum skilyrðum fyrir skerðingu á tjáningarfrelsi. Þar að auki stangast framkvæmd sýslumanns, þ.e. að samþykkja lögbann að formskilyrðum uppfylltum en án þess að taka tillit til þess og leggja sérstakt mat á það hvort beiting lögbanns á umfjöllun fjölmiðils geti talist nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi, eins og stjórnarskráin og mannréttindasáttmáli Evrópu gera kröfu um, á við þær kröfur sem þar eru settar. Flutningsmenn telja þetta mat eiga betur heima í höndum dómstóls sem gera megi ráð fyrir að muni meta nauðsyn skerðingar tjáningarfrelsisins í lögbannsmálum. Breytingarnar eru því að mati flutningsmanna nauðsynlegar til þess að vernda sem berst stjórnarskrárvarinn rétt fjölmiðla til tjáningar og upplýsingamiðlunar.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við lög um kyrrsetningu, lögbann o.fl. bætist nýtt ákvæði þar sem kveðið verði á um að lögbann sem beinist gegn miðlun fjölmiðils verði aðeins komið á með úrskurði héraðsdóms. Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bætist nýr kafli þar sem mælt er fyrir um hvernig málsmeðferð skuli háttað þegar lögbannsbeiðni varðar lögbann gegn miðlun fjölmiðils.