



Sýslumannafélag Íslands

Nefndarsvið Alþingis

B.t. Allsherjar- og menntamálanefndar

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Sendist rafrænt

Umsögn Sýslumannafélags Íslands um: Frumvarp til laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. 63. mál (Lagt fyrir Alþingi á 148. löggjafarþingi 2017-2018.)

Vísað er til meðfylgjandi umsagnar en eins og þar kemur fram leggst Sýslumannafélag Íslands gegn samþykki frumvarpsins.

Seyðisfirði, 24. janúar 2018

F.h. Sýslumannafélags Íslands

Lárus Bjarnason, formaður

Aðsetur: Bjólfsgötu 7, 710 Seyðisfjörður

Kennitala: 541207-1550

Banki: Landsbanki Íslands, Ísafirði, bankanúmer: 0156-26-1262

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990. 63. mál á 148. löggjafarþingi.

Lagafrumvarp það sem hér liggur fyrir snertir einkum tvö svið réttarins. Annars vegar stjórnskipunarrétt og hins vegar fullnusturétt, nánar tiltekið lögbann. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu leggja flutningsmenn aðaláherslu á að lög nr. 31/1990 fari gegn grundvallarlögum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og vísa til 73. gr. sem leggur bann við tálmunum á tjáningarfrelsi. Fræðimenn hafa almennt litið svo á að lögbann verði lagt á við þær aðstæður sem frumvarpið fjallar sérstaklega um. Þannig segir í ritinu Stjórnskipunarréttur Mannréttindi eftir Björgu Thorarensen, (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2008), á bls. 367: „ Í ljósi hins afdráttarlausu banns 2. mgr. 73. gr. stjkskr. við fyrirfarandi tálmun á tjáningarfrelsi hefur vafi þótt leika á hvort hefta mætti birtingu rits með *lögbanni*, þótt skilyrði til þess séu að öðru leyti fyrir hendi, sbr. 24. gr. laga um kyrrsetningu og lögbann o.fl. nr. 31/1990. Þrátt fyrir fyrirhætti 2. mgr. 73. gr. er almennt fallist á að unnt sé að stöðva útgáfu rits með lögbanni, ef gerðarbeiðandi sýnir nægilega fram á að skilyrði þess séu fyrir hendi og setur tryggingu samkvæmt 30. gr. laganna. Ef sýnt er fram á að í tilteknu riti muni birtast ærumeiðingar í garð manns, upplýsingar um einkalíf hans eða brotið yrði með því gegn höfundarrétti yrði unnt að fá lagt lögbann við útgáfu þess vegna yfirvofandi hættu á að ella verði réttindi brotin. (Vísað í Max Sörensen: Statsforfatningsret (1977), bls. 378.“ Af þessu sést að álit fræðimanna á þessu réttarsviði fer ekki saman við álit höfunda frumvarpsins.

Í ákvæðum laga um lögbann koma fram heimildir til bráðabirgðaverndar réttinda, sem ekki verður þegar fullnægt með aðför, með því að tryggja að óbreytt ástand vari meðan aflað er úrlausnar dómstóla um þau.

Lögin kveða á um heimild valdmanns til að leggja lögbann við byrjaðri eða yfirvofandi athöfn manns, sem brýtur eða brjóta mundi gegn rétti annars, til að tryggja að viðkomandi athöfn fari ekki fram á meðan leitað er úrlausnar dómstóla um heimild til hennar.

Um skilyrði þess að lögbann megi leggja við byrjaðri eða yfirvofandi athöfn er fjallað í 24. gr. laganna. Meginreglan er sú að lögbann má leggja við byrjaðri eða yfirvofandi athöfn einstaklings eða fyrirsvarsmanns félags eða stofnunar ef gerðarbeiðandi sannar eða gerir sennilegt að athöfnin brjóti eða muni brjóta gegn lögvörðum rétti hans, að gerðarþoli hafi þegar hafist handa um athöfnina eða muni gera það og að réttindi hans muni fara forgörðum eða verða fyrir teljandi spjöllum verði hann knúinn til að bíða dóms um þau.

Skv. 1. mgr. 2. gr. laganna fara sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra með lögbannsgerðir. Um hæfi sýslumanna og fulltrúa þeirra til að fara með

fb.

lögbannsgerðir fer eftir reglum laga um hæfi dómara til að fara með einkamál í héraði, eftir því sem við getur átt.

Athugasemdir við frumvarpið og tiltekin ákvæði þess:

1. Hugtakatúlkun og mismunun

Lögð er til í 1. gr. frumvarpsins sú breyting á 2. gr. laga nr. 31/1990 að varði lögbannsbeiðni miðlun fjölmiðils á efni, sbr. ákvæði laga um fjölmiðla, verður lögbann aðeins lagt á að undangengnum úrskurði héraðsdóms.

Ákvæðið nær einungis til fjölmiðla sbr. ákvæði um fjölmiðla en í þeim lögum er fjölmiðill skilgreindur sem „*hvers konar miðill sem með reglubundnum hætti miðlar til almennings efni er lýtur ritstjórn. Til fjölmiðla teljast m.a. dagblöð og tímarit, ásamt fylgiritum þeirra, netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar*“.

„*Ritstjórn felur í sér stjórn á vali og skipan þess efnis sem miðlað er*“ skv. skilgreiningu í sömu lögum.

Hér þarf því að koma til túlkun á því hvað er fjölmiðill í skilningi fjölmiðlalaga og hvað ekki því ákvæðið tekur ekki til annarra sem miðla efni en fjölmiðla. Þessi túlkun getur oft á tíðum verið erfið og hætt er við mismunun.

Í riti Dóms-og Kirkjumálaráðuneytisins Handbók, aðför, kyrrsetning lögbann o.fl. (Reykjavík 1992) segir m.a. á bls. 189: „Lögvarinn réttur gerðarbeiðanda getur takmarkast af rétti gerðarpola og álitaefni getur skapast um hve langt á að ganga í að vernda rétt gerðarbeiðanda. Þetta á til dæmis við ef lögbanns er leitað við blaða-eða bókaútgáfu eða útsendingu efnis í ljósvakamiðlum. Hér þarf að huga sérstaklega að stjórnarskrárvernduðum rétti gerðarpola til tjáningarfrelsis og hvar mörk þess liggja.“ Fyrir liggur því að sýslumaður þarf að leggja mat á þetta atriði þegar hann tekur ákvörðun um hvort hann leggur lögbann á eða synjar.

2. Hver leggur á lögbann og hvernig er kærumeðferð háttáð?

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að komi ný grein nr. 24.a sem hljóði svo: „*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*“

Í 3. gr. frumvarpsins er síðan m.a. lagt til að komi nýr kafli um lögbann á miðlun fjölmiðils og að 33. gr. f. hljóði svo: „*Þegar héraðsdómari hefur úrskurðað um að lögbann skuli lagt við athöfn skal sýslumaður gera viðeigandi ráðstafanir til að halda uppi lögbanni skv. 32. gr*“.

Verði frumvarpið að lögum verður lögbann ekki lagt við athöfn sem felur í sér miðlun fjölmiðils nema að undangengnum úrskurði héraðsdóms. Í þeim tilvikum skal það vera hlutverk sýslumanna að „gera viðeigandi ráðstafanir til að halda uppi lögbanni.“ Þessi ákvæði eru mjög óskýr. Hver er það sem leggur á lögbann við athöfninni? Því er ósvarað.

Í kjölfarið vakna þá upp spurningar um kærueimildir. Væntanlega er ákvörðun héraðsdóms um að lögbann skuli lagt við athöfn kæránleg til æðri dómstóls. Hvaða áhrif hefur slík kæra?

Ef túlka á ákvæði frumvarpsins þannig að sýslumaður skuli í framhaldi af úrskurði héraðsdómara leggja lögbann við athöfninni hvert skal þá kæra framkvæmd hennar sbr. V. kafla laganna um meðferð mála fyrir héraðsdómi til úrlausnar ágreinings um undirbúning, framkvæmd eða endurupptöku gerðar. Eiga slíkar kærur að berast sama héraðsdómi og úrskurðaði að lögbannið skyldi lagt á?

Enn stærri er þó spurningin um það hvar staðfestingarmál skuli höfðað. Skv. 36. gr. laganna þá skal gerðarbeiðandi eftir að lögbannsmáli er lokið fá gefna út réttarstefnu til héraðsdóms til staðfestingar á lögbanninu, nema gerðarþoli hafi lýst yfir við gerðina að hann uni við hana án málshöfðunar. Ef mál um kröfu gerðarbeiðanda verður jafnframt sótt hér á landi skal réttarstefna gefin út í staðfestingarmáli innan viku frá lokum gerðar.

Á sami dómur og áður hefur úrskurðað að lögbann skuli lagt við tiltekinni athöfn að fara með staðfestingarmál í sama máli þar sem tekist er á um sama ágreininginn og hann hefur áður úrskurðað um?

3. Tilgangur lögbanns. Málsmeðferð og málsmeðferðarhraði.

Þær athafnir sem óskað er eftir lögbanni við eru margs konar og tengjast margs konar og yfirleitt alltaf mikilvægum réttindum. Mjög oft er um mikla hagsmuni að ræða. Lögin gera hins vegar engan greinarmun á því um hvers konar athafnir er að ræða heldur aðeins að gerðarbeiðandi sanni eða geri sennilegt að tiltekin athöfn brjóti eða muni brjóta gegn lögvörðum hagsmunum hans, að gerðarþoli hafi þegar hafist handa um athöfnina eða muni gera það, og að réttindi gerðarbeiðanda muni fara forgörðum eða verða fyrir teljandi spjöllum, verði hann knúinn til að bíða dóms um þau.

Með ofangreindu frumvarpi er lagt til að tilteknar lögbannsbeiðnir er snúa að athöfnum og réttindum á einu tilteknu sviði skuli lúta annarri málsmeðferð en allar aðrar lögbannsbeiðnir. Gæta verður hér að lagasamræmi.

Lögbann er bráðabirgðagerð sem ætlað er að koma í veg fyrir byrjaða eða yfirvofandi athöfn ef sannað er, eða það gert sennilegt, að hún brjóti eða muni brjóta gegn rétti annars. Lögbanni er ætlað að tryggja að athöfnin fari ekki fram á meðan leitað er úrlausnar dómara um heimild til hennar.

LB

Ef lögbann á að þjóna tilgangi sínum þá er eðli málsins samkvæmt mjög brýnt að krafa þar um fáa skjóta málsmeðferð og er það tilgangur laga um lögbann að ekki þurfi að bíða eftir niðurstöðu dómstóls um efnið. Lögbanni er ætlað að tryggja óbreytt ástand á meðan leitað er álits dómstóla um lögmæti tiltekinnar athafnar.

Sú tillaga sem lögð er fram í þessu frumvarpi vinnur þvert gegn tilgangi laganna um lögbann og skjóta málmeðferð lögbannsbeiðna. Tillagan stuðlar að mun lengri málsmeðferð og gerir það að verkum að sú réttarfarslega bráðabirgðavernd sem ákvæðum um lögbann er ætlað að tryggja er verulega skert ef ekki gagnslaus.

4. Hæfi.

Sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra fara með lögbannsgerðir skv. 2. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Sömu menntunarkröfur eru gerðar til sýslumanna, fulltrúa þeirra og héraðsdómara. Þá eru flestar almennu kröfurnar þær sömu að því undanskildu að sýslumenn og héraðsdómarar þurfa að hafa náð 30 ára aldri en fulltrúar sýslumanna ekki.

Lögbann verður ekki lagt á nema sannað sé eða það gert sennilegt að athöfnin brjóti eða muni brjóta gegn lögvörðum hagsmunum gerðarbeiðanda. Þegar skoðaðir eru þeir 68 dómar sem komið hafa til kasta Hæstaréttar frá aldamótum og varða lögbann má sjá að í flestum tilvikum staðfesta dómstólar ákvörðun sýslumanna um lögbann. Reyndar virðast sýslumenn fara frekar varlega í að leggja á lögbann því í 14 tilvikum þar sem sýslumaður hafði synjað um lögbann snéru dómstólar því við og lögðu fyrir sýslumenn að leggja á lögbann. Sextán málum var ýmist vísað aftur í hérað, vísað frá dómi, gerðarþoli sýknaður eða komist að því að réttur gerðarbeiðanda væri fallinn niður. Aðeins í 2 tilvikum höfnuðu dómstólar lögbanni sem sýslumenn höfðu lagt á.

Almennt.

Lögum um lögbann er ætlað að vernda til bráðabirgða ætluð réttindi manna á öllum sviðum.

Með ofangreindu frumvarpi er lagt til að tiltekna lögbannsbeiðnir er snúa að athöfnum og réttindum á einu tilteknu afmörkuðu sviði skuli lúta annarri málsmeðferð en allar aðrar lögbannsbeiðnir.

Frumvarpið leiðir til lengri málsmeðferðar á lögbannsmálum sem eru sértaklega til komin vegna þarfar á skjótri málmeðferð og vinnur því þvert gegn tilgangi lagaákvæða um lögbann.

f.B.

Íslensk löggjöf um lögbann er byggð á löggjöf um sama efni og í Danmörku. Sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra hafa farið með lögbannsgerðir frá því að dómsvald og umboðsvald í héraði var aðskilið árið 1992 og farist það vel úr hendi. Í flestum tilvikum hefur ákvörðun sýslumanna verið staðfest fyrir dómstólum.

Loks vakna spurningar um jafnréttissjónarmið í löggjöf þegar ákvæði í heildarlöggjöf eiga ekki að ná til ákveðinna aðila.

Sýslumannafélag Íslands telur ekki ástæðu til þess að breyta lögum um lögbann á þann hátt sem lagt er til í umræddu frumvarpi og mælir gegn því að frumvarpið verði samþykkt.

F.h. Sýslumannafélags Íslands

Lárus Bjarnason, formaður

