

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 24. nóvember 2006 í máli nr. E-5191/2006:

Ljósmyndarafélag Íslands

(Stefán Geir Þórisson hrl.)

gegn

dómsmálaráðherra f.h. íslenska ríkisins

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Mál þetta höfðaði Ljósmyndarafélags Íslands með stefnu birtri 18. september sl. á hendur dómsmálaráðherra f.h. íslenska ríkisins. Málið sætti flýtimeðferð samkvæmt ákvörðun dómstjóra. Aðalmeðferð fór fram 13. nóvember og var málið þá dómtekið.

Stefnandi krefst þessa:

1. Að viðurkennt verði að auk einstaklinga sem taka myndir í eigin vegabréf og nemenda í ljósmyndun, sé ljósmyndurum með iðnréttindi einum heimilt að taka ljósmyndir í íslensk vegabréf.
2. Að viðurkennt verði að óheimilt sé að haga gjaldtöku við útgáfu íslenskra vegabréfa þannig að myndataka sé innifalin í kostnaði umsækjanda vegna útgáfu vegabréfs.
3. Að stefnda verði gert að greiða honum málskostnað að skaðlausu.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda, til vara að einungis verði fallist á annan kröfulið hans. Þá krefst stefndi málskostnaðar.

Stefnandi máls þessa er félag sem ljósmyndarar hafa stofnað til að reka ýmis hagsmunamál sín. Aðild að félaginu eiga ljósmyndarar sem öðlast hafa iðnréttindi, en ljósmyndun er löggilt iðngrein samkvæmt lögum nr. 42/1978 og reglugerð nr. 940/1999. Félagið á aðild að Samtökum iðnaðarins. Meðal þeirra verkefna sem ljósmyndarar á stofum sinna eru myndatökur fyrir ýmiss konar skilríki. Til skamms tíma hafa myndatökur fyrir vegabréf verið hluti af viðskiptum félagsmanna stefnanda, en stefnandi segir að nú hafi orðið breyting þar á.

Með lögum nr. 72/2006 var lögum nr. 136/1998 um vegabréf breytt. Samkvæmt því sem segir í greinargerð með frumvarpinu (132. löggjafarþing, þskj.

900) var tilgangur breytinganna sá að mæta alþjóðlegum kröfum um rafræn lífkenni í vegabréfum og tryggja að íslenskir ríkisborgarar ættu áfram kost á að ferðast til Bandaríkjanna án vegabréfsáritunar.

Nú segir í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 136/1998, eins og henni var breytt með 3. gr. laga nr. 72/2006, að tekin skuli stafræn mynd af umsækjanda um vegabréf. Heimilt er að nota mynd sem umsækjandi leggur fram sjálfur á rafrænu formi. Í greinargerð er tekið fram að nánar verði mælt fyrir um skilyrði sem gerð verði til mynda í reglugerð. Gengið sé út frá því að mynd sem tekin sé af umsækjanda, eða hann leggi fram, og notuð verði í vegabréf skuli vera í samræmi við tiltekna staðla.

Frá sjónarhóli stefnanda er meginbreytingin í þessari nýju framkvæmd sú að nú eru teknar ljósmyndir í vegabréf hjá sýslumönnum og lögreglustjórum, þar sem sótt er um vegabréfin. Segir hann að passamyndatökur félagsmanna sinna hafi nánast lagst af. Myndatakan sé framkvæmd án sérstaks endurgjalds. Þá sé einnig tekin mynd af umsækjendum þó að þeir komi með eigin myndir.

Gunnar Leifur Jónasson, formaður stefnanda, gaf skýrslu fyrir dómi. Hann sagði að félagið hefði haft spurnir af því erlendis frá að breytingar stæðu fyrir dyrum á verklagi við útgáfu vegabréfa. Þeir hafi fengið fund með ráðuneytismönnum. Þeir hafi m.a. ítrekað bent á að ljósmyndun væri lögvernduð iðngrein. Eina breytingin sem þeir hafi náð fram sé sú að umsækjendum um vegabréf sé nú heimilt að koma með myndir til nota í vegabréfin. Hann sagði að viðskipti félagsmanna hefðu minnkað mikið og nefndi sem dæmi að tvær stofur úti á landi hefðu lokað.

Guðmundur Kristinn Jóhannesson, sem rekur ljósmyndastofu, gaf skýrslu fyrir dómi. Hann sagði að viðskipti hjá sér hefðu minnkað mikið.

Þorsteinn Helgi Steinarsson, verkfræðingur, starfaði sem verkefnisstjóri við breytingar á vegabréfaútgáfu. Hann sagði fyrir dómi að tilgangur breytinganna hefði verið sá að gera lífkenni í vegabréfum rafræn þannig að tölvur gætu borið saman vegabréfið og viðkomandi einstakling. Myndatakan færi fram þannig að viðkomandi settist fyrir framan myndavélina og starfsmaður sæi myndflötinn á tölvuskjá og smelli af með tölvumús. Hann kvað þetta vera frekar mælingu og skráningu upplýsinga heldur en myndatöku. Þá sagði hann að þegar umsækjendur kæmu með eigin mynd væri samt tekin af þeim mynd til samanburðar.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Í stefnu er aðskilin greinargerð um málsástæður stefnanda varðandi hvorn lið kröfugerðar hans. Hann segir þó í byrjun að allar málsástæður hans geti að einhverju marki átt við um báðar efniskröfur hans.

Stefnandi vísar til þess að ljósmyndun sé lögvernduð iðngrein, sbr. lög nr. 42/1978 og reglugerð nr. 940/1999. Aðrir megi ekki stunda iðn þessa í atvinnuskyni. Þá njóti stefndi engrar undanþágu frá lögunum. Með því að láta ófaglært starfsfólk sýslumanna og lögreglu taka myndir í vegabréf sé brotið gegn iðnréttindunum. Engu skipti hér þó vegabréfin séu eign stefnda.

Stefnandi telur að samkeppnisbrot af hálfu stefnda felist í því að umsækjandi um vegabréf greiði sama gjald hvort sem hann útvegar sjálfur mynd eða ekki. Gjald sem hann greiði ljósmyndara þurfi hann ekki að greiða ef hann lætur aðeins taka af sér mynd hjá sýslumanni. Þá sé stefndi með þessu fyrirkomulagi að brjóta eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar á félagsmönnum stefnanda.

Markmið samkeppnislaga nr. 44/2005 sé að efla virka samkeppni í viðskiptum, sbr. 1. gr. laganna. Markmiðum laganna yrði náð á markaði fyrir passamyndatökur með því að gjaldtaka fyrir vegabréf yrði sú sama eða svipuð hvort sem umsækjandi útvegaði mynd í vegabréfið hjá ljósmyndara eða ekki. Eytt yrði þeirri samkeppnisröskun sem nú hefði verið sköpuð. Stefnandi telur að stefndi hafi markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir passamyndatökur. Stefndi misnoti þessa stöðu, en slík misnotkun sé bönnuð samkvæmt 11. gr. samkeppnislaga.

Þá telur stefnandi að með fyrirkomulagi á myndatökum við vegabréfaútgáfu sé brotið gegn 14. gr. samkeppnislaga. Ákvæðið heimili samkeppniseftirliti að aðskilja samkeppnisrekstur og annan rekstur fyrirtækis. Í því felist efnisregla um að röskun á samkeppni sem byggist á því að blandað er saman samkeppnisrekstri og öðrum rekstri sé andstæð samkeppnislögunum.

Stefnandi telur að atvinnuréttindi félagsmanna sinna séu eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Með fyrirkomulagi á myndatökum í vegabréf séu þeir sviptir hluta af eignarréttindum sínum. Það sé viðurkennd grundvallarregla í stjórnskipunarrétti að atvinnuréttindi sem byggist á sérstöku leyfi stjórnvalda teljist almennt til eignarréttinda réttshafans og njóti því verndar 72. gr.

Þá sé aflagæfi manna eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Stór hópur ljósmyndara sé í raun sviptur þeim viðskiptum sem þeir höfðu áður.

Loks vísar stefnandi til atvinnuréttinda og verndar þeirra samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar. Ennfremur til meginreglna stjórnsýsluréttar, einkum reglna um meðalhóf, sbr. stjórnsýslulög nr. 37/1993. Þá er vísað til Mannréttindasáttmála Evrópu og ákvæða hans og sammingsviðauka nr. 1 um friðhelgi eignarréttarins.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Stefndi segir að hann hafi fest kaup á búnaði til myndatöku, sem uppfylli þær kröfur sem gildandi staðlar geri. Búnaður þessi geti metið hvort myndir uppfylli skilyrði staðalsins og skráð þær í gagnagrunn. Myndirnar séu bæði skráðar í örflögu vegabréfsins og prentaðar á persónusíðu. Óski umsækjandi eftir að mynd sem hann leggur sjálfur fram verði notuð í vegabréfið sé sú mynd prentuð í vegabréfið og skrifuð inn á örflögu þess að undangenginni ákveðinni myndvinnslu og samanburði við mynd sem tekin er á staðnum. Þannig sé tryggt að kröfur staðalsins séu uppfylltar og að myndin nýtist til samanburðar. Þá sé með myndatöku á staðnum sannreynt að þau lífkenni sem lögð séu inn séu rétt. Umsækjandi fái ekki afhenta þá mynd sem tekin er á staðnum. Gjaldtaka vegna útgáfu vegabréfa sé ákveðin í lögum um aukatekjur ríkissjóðs nr. 88/1991, með

síðari breytingum. Þar sé um að ræða skattheimtu í skilningi skattaréttar.

Stefndi telur að 3. gr. laga nr. 72/2006 um töku ljósmyndar á umsóknarstað raski ekki atvinnuréttindum iðnmenntaðra ljósmyndara er kynnu að vera varin af 72. eða 75. gr. stjórnarskrárinnar. Reglan sé almenn og málefnaleg og taki jafnt til allra sem eins standi á um. Umsækjendum sé áfram heimilt að leggja sjálfir fram myndir, en þær þurfi að uppfylla skilyrði staðals. Iðnlærðir ljósmyndarar hafi sömu heimildir og áður til að stunda atvinnu sína. Í atvinnuréttindum þeirra felist ekki það að ríkisvaldið tryggi þeim viðskipti. Þá hafi iðnlærðir ljósmyndarar ekki einkarétt á ljósmyndun sem slíkri.

Stefndi segir að tækniframfarir hafi orðið til þess að ljósmyndun sé á færi alls þorra fólks. Ljósmyndun sé nú oft framkvæmd vélrænt án þess að mannshöndin komi nærri. Nefnir stefndi sem dæmi sjálfvirka ljósmyndun við umferðareftirlit. Varðandi passamyndir þá hafi verið settir upp sjálfsalar þar sem unnt sé að fá passamyndir teknar gegn greiðslu.

Stefndi telur að taka stafrænnar ljósmyndar þegar sótt er um vegabréf feli það ekki í sér að stunduð sé ljósmyndun sem iðngrein í atvinnuskyni í skilningi laga nr. 72/1978 eða atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga nr. 44/2005. Útgáfa vegabréfa fari fram samkvæmt lögum. Taka stafrænnar ljósmyndar sé þáttur í því verki. Myndatakan hafi heldur ekki annan tilgang en að notast í vegabréfið og gagnagrunn um vegabréf.

Stefndi telur að fyrsti kröfuliður stefnanda eigi sér ekki stoð í iðnaðarlögum nr. 42/1978. Þau taki eingöngu til reksturs iðnaðar í atvinnuskyni, sbr. 1. gr. og 1. mgr. 2. gr. Í dómaframkvæmd hafi tilfallandi sala óiðnmenntaðra fallið utan gildissviðs laganna. Þá séu veigamiklar undanþágur í lögnum sjálfum. Þá felist það ekki í lögnum að einstök handtök í handiðn njóti lögverndar sem slík. Verndin lúti að þeirri fagkunnáttu sem þurfi til að rækja iðnina af hendi.

Stefndi segir að við töku myndar af umsækjanda um vegabréf sé nýtt ljósmyndataekni sem vegna tækniframfara sé á færi allflestra að nýta og þurfi ekki sérfræðinga til að beita. Um sé að ræða einföld verk sem krefjist ekki fagþekkingar.

Stefndi mótmælir því að myndataka fyrir vegabréf sé sérstakur markaður í skilningi samkeppnislaga. Fjölmörg önnur skilríki séu gefin út með myndum af viðkomandi, auk ýmiss konar skírteina sem einkaaðilar gefi út. Því standist ekki fullyrðingar um markaðsráðandi stöðu eða misnotkun slíkrar stöðu.

Þá telur stefndi að kostnaður við myndatökurnar sé í raun óverulegur. Þá sé í raun dýrara þegar umsækjandi komi með eigin myndir, því þá bætist við kostnaður við að prófa þá mynd. Ætti að gera mun á gjaldtöku væri nærtækast að innheimta sérstakt gjald af þeim sem komi með myndir til nota í vegabréfið. Þá sé þessi gjaldtaka ákveðin í lögum og geti ákvæði samkeppnislaga ekki haggð þeim ákvæðum.

Að lokum segir stefndi að engin löghelguð eignarréttindi félagsmanna stefnanda standi til þess að almenningi sé að eilífu gert skylt að skipta við þá vegna umsókna um vegabréf. Þá sé ekki heimild í lögum til þess að ákveða bann af því

tagi sem síðari kröfuliður stefnanda feli í sér. 3. gr. laga um vegabréf sé sérregla sem geri ráð fyrir að tekin sé mynd af umsækjanda er hann sæki um vegabréf og hljóti sú sérregla að ganga framur ákvæðum iðnaðarlaga og samkeppnislaga og vera mjög leiðbeinandi um túlkun þeirra í þessu samhengi.

Forsendur og niðurstaða.

Þegar vegabréf eru gefin út er notuð stafræn mynd af viðkomandi einstaklingi, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 136/1998, sbr. 3. gr. laga nr. 72/2006. Þessi stafræna mynd er ljósmynd í skilningi reglugerðar nr. 940/1999, sbr lög nr. 42/1978.

Útgáfa vegabréfa er hluti af verkefnum sem stjórnvöldum eru falin með lögum. Vinnsla þeirra er því í atvinnuskyni í skilningi 1. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978. Samkvæmt því verður að fallast á að þegar teknar eru ljósmyndir til notkunar við útgáfuna skuli það gert undir stjórn meistara í ljósmyndun og yfirleitt af meistara, sveini eða nemanda í ljósmyndaiðn, sbr. 8. gr. laganna og 1. gr. reglugerðar nr. 940/1999. Skiptir ekki máli hér þó ljósmynd sú sem tekin er verði ekki nýtt til neinna annarra nota.

Iðnlærðir ljósmyndarar hafa ekki einkarétt á töku ljósmynda, þó aðrir en þeir megi ekki stunda ljósmyndun í atvinnuskyni. Er ekki að lögum unnt að banna öðrum töku ljósmynda sem á að nota í vegabréf, þó unnt sé að viðurkenna að töku stafrænna mynda hjá lögreglustjóra og sýslumönnum skuli iðnmenntaðir ljósmyndarar sinna.

Með breyttri tilhögun við útgáfu vegabréfa eru ekki skert eignar- eða atvinnuréttindi ljósmyndara þannig að í bága fari við stjórnarskrá. Í vernd þessara réttindi felst ekki fortakslaus skylda ríkisins til að tryggja áframhaldandi óskert viðskipti og breyta ekki lögum þannig að viðskiptin geti minnkað.

Sýslumenn og lögreglustjóri taka ljósmyndir til nota í vegabréf samkvæmt fyrirmælum í lögum eins og áður er vikið að. Þeim er jafnframt heimilað að nota ljósmyndir sem teknar hafa verið annars staðar. Stefndi heldur því fram að nauðsynlegt sé, til að tryggja öryggi við útgáfuna, að tekin sé mynd af umsækjendum, þó þeir komi með mynd sjálfir sem notuð verði. Þá telur hann að kostnaður við útgáfuna sé litlu meiri þó umsækjandi komi ekki með mynd, jafnvel að hann sé minni. Gjald fyrir útgáfu vegabréfs er ákveðið í lögum um aukatekjur ríkissjóðs nr. 88/1991, með síðari breytingum. Þeim sem sækir um vegabréf ber að greiða gjald samkvæmt lögunum og er öll vinna við útgáfuna, eins og hún er skilgreind í lögum, innifalin í gjaldinu. Lög um aukatekjur ríkissjóðs verða ekki talin ógild vegna ákvæða samkeppnislaga nr. 44/2005. Síðari kröfuliður stefnanda verður því hafnað.

Málkostnaður verður ákveðinn með hliðsjón af 3. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála. Stefnda verður gert að greiða stefnanda 800.000 krónur í málskostnað. Er þá tekið tillit til virðisaukaskatts.

Jón Finnbjörnsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D ó m s o r ð

Viðurkennt er að ljósmyndurum með iðnréttindi og nemendum í ljósmyndun sé einum heimilt að taka ljósmyndir í vegabréf hjá sýslumönnum og lögreglustjóra.

Hafnað er kröfu stefnanda um tilhögun gjaldtöku fyrir vegabréf.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, 800.000 krónur í málskostnað.