

Fimmtudaginn 24. maí 2007.

Nr. 642/2006.

Íslenska ríkið

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

gegn

Ljósmyndarafélagi Íslands

(Stefán Geir Þórisson hrl.

Ólafur Örn Svansson hdl.)

og gagnsök.

Iðnréttindi. Aðild.

L krafðist þess aðallega að viðurkennt yrði að auk einstaklinga, sem taka myndir í eigin vegabréf og nemenda í ljósmyndun, væru ljósmyndurum með iðnréttindi einum heimilt að taka ljósmyndir í íslensk vegabréf. L taldi að sú framkvæmd í að heimila ófaglærðu starfsfólki á afgreiðslustöðvum vegabréfa að taka myndir í vegabréf bryti gegn iðnréttindum ljósmyndara sem vernduð væru í iðnaðarlögum. Í niðurstöðu Hæstaréttar segir að útgáfa vegabréfa sé meðal verkefna sem stjórnvöldum eru falin með lögum og séu þannig hluti af stjórnsýslu ríkisins. Myndataka í vegabréf sé órjúfanlegur þáttur í útgáfuferlinu og að ekki séu gerðar faglegar kröfur þannig að jafnað verði við myndatöku í atvinnuskyni í skilningi iðnaðarlaga. Var í því sýknað af kröfu L.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Gunnlaugur Claessen, Árni Kolbeinsson, Garðar Gíslason, Hrafn Bragason og Ingibjörg Benediktsdóttir.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 15. desember 2006. Hann krefst þess aðallega að hinn áfrýjaði dómur verði ómerktur og málinu vísað frá héraðsdómi, en til vara að hann verði sýknaður af kröfum gagnáfrýjanda. Í báðum tilvikum krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Til þrautavara krefst hann þess að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli niður.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði héraðsdómi fyrir sitt leyti 5. febrúar 2007. Hann krefst þess aðallega að viðurkennt verði í fyrsta lagi 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 og í öðru lagi að óheimilt sé að haga gjaldtöku við útgáfu íslenskra vegabréfa þannig að myndataka sé innifalin í kostnaði umsækjanda vegna útgáfu vegabréfs. Til vara krefst hann þess að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur. Í báðum tilvikum krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

I.

Ágreiningsefni máls þessa stafa af breytingu á lögum nr. 136/1998 um vegabréf, sem gerð var með lögum nr. 72/2006. Ákvæði 3. gr. laganna hljóðar svo eftir breytinguna: „Þegar sótt er um vegabréf skal umsækjandi sanna á sér deili og gengið skal úr skugga um ríkisfang hans.

Tekin skal stafræn mynd af umsækjanda sem varðveitt skal í vegabréfinu. Heimilt er að nota mynd sem umsækjandi leggur fram sjálfur á rafrænu formi, enda uppfylli hún kröfur sem gerðar eru til stafrænna mynda í vegabréfum. Umsækjandi skal jafnframt leggja fram önnur nauðsynleg gögn.

Dómsmálaráðherra getur ákveðið að fingraför umsækjanda skuli skönnuð og varðveitt í vegabréfinu.“

Samkvæmt gögnum málsins var með breytingu laganna ætlunin að auka öryggi vegabréfa sem skilríkja og uppfylla þannig alþjóðlegar kröfur um svokölluð rafræn lífkenni í vegabréfum. Eftir 1. júní 1999 höfðu öll vegabréf, sem gefin voru út á Íslandi, haft að geyma tölvulesanlega andlitsmynd en ekki önnur rafræn lífkenni, sem samkvæmt breytingarlögunum eru til dæmis augnmynd, fingraför eða önnur líkamleg einkenni sem mæla má með ákveðinni tækni sem hentar fyrir vélrænan samanburð.

Í 11. gr. laganna er mælt fyrir um að dómsmálaráðherra skuli setja fyrirmæli um framkvæmd þeirra í reglugerð þar sem meðal annars skulu koma fram kröfur um varðveislu, aldur og form stafrænna mynda af umsækjanda vegabréfs og skannaðra fingrafara hans, þar á meðal þau skilyrði sem uppfylla þarf samkvæmt alþjóðlegum stöðlum. Reglugerð um íslensk vegabréf nr. 624/1999 gildir um þetta efni. Í 1. og 2. mgr. 8. gr. hennar eins og henni var breytt með reglugerð nr. 420/2006 segir meðal annars: „Umsækjandi um vegabréf skal skráður í umsóknarkerfi vegabréfa á umsóknarstað. Þar skal jafnframt tekin stafræn ljósmynd af umsækjanda. Umsækjanda er þó heimilt að koma með mynd frá ljósmyndara á rafrænum miðli sem uppfyllir kröfur þær sem gerðar eru til gæða myndarinnar.“ Eru síðan talin upp þau skilyrði sem mynd í vegabréf þarf að uppfylla.

Í upphafi 10. gr. reglugerðarinnar eru fyrirmæli um að þegar sótt er um vegabréf skuli starfsmaður gæta þess að upplýsingar um umsækjandann séu réttar og allar nauðsynlegar upplýsingar fyrirliggjandi. Aðaláfrýjandi hefur lagt fram ódagsett skjal sem ber fyrirsögnina: „Yfirlit yfir ferli ljósmynda í umsókna- og framleiðslukerfi vegabréfa.“ Þar segir meðal annars að þegar umsókn er skráð skuli inn á færsluna bæta rithandarsýnishorni og ljósmynd. Síðan segir:

„4.1. Ljósmyndin er tekin á staðnum með digital myndavél. “Hrámynd” úr myndavélinni er lögð til af hugbúnaði kerfisins þannig að henni er snúið svo bæði augu séu í sömu hæð. Um leið er andlitinu lyft eða það lækkað og það miðjað. Jafnframt er myndin miðjuð. Útkoman úr þessu er vistuð sem svokölluð mælimynd 1...

4.2. Tölva metur hvort myndin er hæf til mælingar og starfsmaður staðfestir.

4.3. Úr mælimynd 1 er unnin mælimynd 2. Það er önnur útgáfa af sömu mynd ... (Þetta er alþjóðlega formatið fyrir myndina í örflöggunni). Um leið staðreynir hugbúnaður kerfisins að myndin uppfylli staðlana í ICAO 9303. ...

7. Gagnagrunnurinn sendir umsóknina í framleiðslu. Við framleiðslu er mælimynd 1 prentuð á persónusíðu vegabréfsins og mælimynd 2 skrifuð á örgjörvann í vegabréfinu.

Þegar umsækjandi kemur með mynd af ljósmyndastofu á rafrænu formi, er hún unnin í formatið mælimynd 1 eins og lýst er í skrefi 4.1 hér að ofan. Mynd er eftir sem áður tekin af umsækjanda á staðnum og unnin með sama hætti í formatið mælimynd 1. Kerfið ber svo saman hvort myndin sem umsækjandi kom með líkist hinni myndinni nægilega til að verða sett í vegabréfið. Ef svo er, er samanburðarmyndinni fleygt, en myndin af ljósmyndastofunni unnin áfram.“

II.

Gagnáfrýjandi er félag sem ljósmyndarar á Íslandi hafa stofnað til að reka ýmis hagsmunamál félagsmanna. Félagsmenn gagnáfrýjanda hafa allt frá því að útgáfa vegabréfa hófst hér á landi tekið ljósmyndir í vegabréf. Heldur gagnáfrýjandi því fram að félagsmenn sínir hafi haft af því miklar tekjur. Með þessum nýju reglum um útgáfu vegabréfa, sem lýst er hér að framan, hafi orðið gerbreyting á töku ljósmynda í vegabréf, sem hafi haft þær afleiðingar fyrir félagsmenn að ljósmyndataka þeirra í vegabréfin hafi nánast lagst af. Á afgreiðslustöðum vegabréfa um land allt hafi verið komið upp myndavélum þar sem umsækjendum sé boðið upp á að starfsmenn taki af þeim myndir sem fullnægi þeim kröfum sem gerðar séu til myndanna. Myndirnar séu teknar án sérstaks endurgjalds og það því innfalið í venjulegu verði vegabréfa sem nemi 5.100 krónum. Þótt umsækjendur komi með mynd fari myndataka einnig fram á umsóknarstað. Hafi þessi háttur á gjaldtöku og framkvæmd haft þær afleiðingar að sárafáir láti lengur taka af sér mynd í vegabréf hjá félagsmönnum gagnáfrýjanda, enda þurfi þeir þá að greiða sérstaklega fyrir myndina að viðbætti meiri fyrirhöfn. Afleiðing þessa hafi verið sú að margir félagsmenn hafi lakari afkomu en áður og sjái sumir þeirra sér ekki lengur fært að halda áfram rekstri.

Gagnáfrýjandi reisir fyrri kröfulið sinn á því að enginn, hvorki stofnun sé einstaklingur megi reka iðnað nema meistari í iðninni hafi þar alla verkstjórn. Enginn megi heldur vinna að iðn nema meistarar, sveinar og nemendur í iðninni. Hafi þetta verið talið felast í þeirri vernd sem löggjafinn hafi veitt þeim mönnum er aflað hafi sér iðnréttinda, þar á meðal félagsmönnum gagnáfrýjanda. Vitnar hann til 1. gr. og 3. mgr. 8. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978 máli sínu til stuðnings. Opinberar stofnanir njóti engra undanþága í þessu efni utan þeirra sem nefnd grein geti um. Að því er seinni kröfuliðinn varðar byggir gagnáfrýjandi á því aðallega að í framkvæmd vegabréfaútgáfu felist samkeppnisröskun sem bitni á félagsmönnum sínum.

Aðaláfrýjandi heldur því fram að ekki séu uppfyllt skilyrði 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála fyrir málshöfðun gagnáfrýjanda. Fáist ekki séð hvernig það samrýmist tilgangi hans að gæta fyrir dómi þeirra hagsmuna félagsmanna sinna, sem kröfugerð hans taki til og síðari kröfuliður hans uppfylli ekki þau skilyrði að dómkrafa lúti að viðurkenningu á tilteknum réttindum. Aðaláfrýjandi reisir efnislegan málatilbúnað sinn á því að ekki verði á það fallist að útgáfa og vinnsla vegabréfa sé gerð í atvinnuskyni í skilningi 1. gr. iðnaðarlaga þannig að iðnmenntuðum ljósmyndurum og nemum þeirra sé einum heimilt að taka ljósmyndir í vegabréf á umsóknarstað. Fáir ekki staðist að taka stafrænnar myndar af umsækjanda um vegabréf á umsóknarstað feli í sér að stunduð sé ljósmyndun sem iðngrein í atvinnuskyni í skilningi iðnaðarlaga eða atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga nr. 44/2005. Heldur aðaláfrýjandi því fram að lög þessi áskilji að um sé að ræða sölu til almennings í atvinnuskyni á viðskiptagrundvelli.

III.

Gagnáfrýjandi hefur lagt fram samþykktir félagsins. Samkvæmt 4. tl. 3. gr. þeirra ber félaginu að standa vörð um lögvarin atvinnuréttindi íslenskra ljósmyndara í samræmi við gildandi iðnlöggjöf. Að framan er hagsmunum félagsmanna af töku ljósmynda í vegabréf lýst. Ber að staðfesta niðurstöðu héraðsdóms um að fyrri kröfuliður gagnáfrýjanda uppfylli málsóknarheimild 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991.

Útgáfa vegabréfa er meðal verkefna sem stjórnvöldum eru falin með lögum og eru þannig hluti af stjórnslu ríkisins. Með þá stjórnslu fara þeir starfsmenn ríkisins sem til þess eru ráðnir. Við framangreinda breytingu á tilhögun útgáfu vegabréfa var myndataka í vegabréf gerð að þætti í útgáfuférlinu og skiptir engu um ferlið hvort umsækjandi kemur sjálfur með ljósmynd eða ekki, ljósmyndataka á útgáfustað er nauðsynleg. Fallist er á með aðaláfrýjanda að svo verði að vera af öryggisástæðum og til að tryggja að uppfyllt séu alþjóðleg skilyrði um vegabréf, þar á meðal að með tölvu megi ganga úr skugga um það á flugvöllum og landamærastöðvum að handhafi vegabréfsins sé sá sem hann segist vera.

Aðaláfrýjandi heldur því fram að umsóknarferlið kalli ekki á að iðnmenntaður ljósmyndari annist myndatökuna þar sem nútímatækni geri það svo einfalt að ekki sé þörf á sérkunnáttu ljósmyndara. Að auki sé myndinni ekki ætlað að uppfylla sérstök myndgæði heldur vera í stöðluðu formi sem læsilegt sé fyrir tölvu á þann hátt sem áður er lýst.

Í 1. gr. iðnaðarlaga segir að þau taki til rekstrar hvers konar iðnaðar í atvinnuskyni. Til iðnaðar telst bæði handiðnaður og verksmiðjuiðnaður. Aðila greinir ekki á um að myndatökan á umsóknarstað sé þáttur í umsóknarferli vegabréfa og því á sviði stjórnslu ríkisins. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að sú myndatökan sé einföld og engin þörf á sérkunnáttu ljósmyndara. Gjaldtakan fyrir útgáfu vegabréfa fer eftir ákvæðum laga um aukatekjur ríkisjóðs nr. 88/1991 og er þar ekki greint á milli mismunandi þátta í verkferlinu. Verður að fallast á það með aðaláfrýjanda að myndatökan á staðnum sé órjúfandi þáttur í ferlinu og ekki gerðar faglegar kröfur þannig að jafnað verði við myndatöku í atvinnuskyni í skilningi iðnaðarlaga. Verður aðaláfrýjandi því sýknaður af fyrri kröfulið gagnáfrýjanda. Þarf þá ekki að fjalla sérstaklega um síðari kröfulið gagnáfrýjanda, þar sem myndatökan er liður í opinberri stjórnslu og ekki gerð í atvinnuskyni.

Rétt er að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómsorð:

Aðaláfrýjandi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum gagnáfrýjanda, Ljósmyndarafélags Íslands.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 24. nóvember 2006.

Mál þetta höfðaði Ljósmyndarafélag Íslands, kt. 441077-0179, Borgartúni 35, Reykjavík, 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 lögnum. 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 samkeppnislögnum.

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 réthafans og njóti því verndar 72. gr.

Þá sé aflaghæfi 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 lögnum 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 kröfulið stefnanda verður því hafnað.

Málskostnaður 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.