

●江向东

20世纪90年代以后欧盟公共 借阅权制度的新进展

摘 要 公共借阅权是指作者和其他创作者因作品在图书馆被免费出借或以其他方式使用而获得报酬的权利。欧共体理事会颁布的 EC92/100,使公共借阅权制度将在欧盟全面实施。参考文献8。

关键词 欧盟 公共借阅权 出租权 版权

分类号 G250

ABSTRACT Public reading right and public lending right are the rights of authors or other creators to get their rewards because their works are lent free of charge in libraries or used in some other ways. The Council Directive 92/100/EEC will enable the public reading and public lending rights to be enforced in the European Community. 8 refs.

KEY WORDS EU. Public reading right. Lending right. Copyright.

CLASS NUMBER G250

1992年11月19日,欧盟最高立法机构欧共体理事会颁布第92/100号指令,即《知识产权领域中的出租权、出借权及某些邻接权的指令》(简称 EC92/100),要求欧盟各成员国对出借权实行统一的法律制度。由于该指令直接将图书馆公共借阅活动纳入出借权调整范畴,这意味着在欧洲已实行了半个多世纪之久的公共借阅权制度将在欧盟得以全面实施。由于国内对20世纪90年代以后的西方国家公共借阅权制度的立法实践少有论及,因此我们有必要对此进行研究。

1 公共借阅权的概念及其权利归属

公共借阅权(Public Lending Right,简称 PLR)又称公共出借权,它是指权利人因其版权作品在图书馆中被公众借阅而享有获得报酬的权利。目前,全球至少有34个国家在其法律体系中承认 PLR,其中进一步制订 PLR 实施大纲并加以履行约有19个国家^[1]。

尽管 PLR 制度在西方发达国家的建立已有50多年历史,但是 PLR 这个名称对大多数中国人来说还很陌生,一些业内人士,也对其权利归属产生了误解。有人认为 PLR 权利应该归属于图书馆而不是版权人,如华海英提出“PLR是指公共图书馆向公众借出固定于一定载体上的馆藏作品并向出借方支付一定费用的权利”,进而引伸出“图书馆行使公共借阅权时代表的是使用作品的社会公众利益”的观点,并认为“公共借阅权和著作权人的出租权之间的矛盾和冲突实质上就成了公众利益和私人利益之间的矛盾和冲突”,从而得出“公共借阅权的权利主体是图

书馆等机构,而不是著作权人,只有出租权的法律主体是著作权人”的结论^[2]。

从国外 PLR 制度的实施情况看,PLR 在权利归属问题上是十分明确的,即这项权利的主体是版权人而不是传播作品的图书馆。英国 PLR 注册官 Jim Parker 认为,PLR 是给予英国作者获取因公共图书馆免费出借其作品而获得报酬的一种法律权利,是一种完全从版权中分立出来的知识产权^[3]。在 PLR 国际网站上,对 PLR 的解释是,PLR 是作者和其他创作者因其作品在图书馆被免费出借或以其他方式使用而获得报酬的权利^[4]。PLR 与出租权之间并不存在所谓的“矛盾和冲突”,欧盟委员会十分强调对出租行为和公共出借行为的同等评价,认为两者都是版权法意义上的使用行为,权利人应享有相应的权利,一个国家如果要给公众创造无偿借阅的机会,那么它就必须给所有为公共图书馆有效运作做出贡献的人支付报酬^[5]。尽管图书馆可以法定许可的方式在支付报酬的情况下不经作者许可向读者出借作品,但不能因此而认为 PLR 权利主体属于图书馆,图书馆只是享有以法定许可方式使用作品的权利,而不是享有 PLR 权利本身。这就如同我国报社拥有报刊转载的法定许可权利一样,转载的实质是行使了版权人的复制权和发行权,只是为了传播者的利益,法律才规定报刊可以以法定许可方式转载他人 在报刊上发表的作品,但这并不等于说,版权人的复制权和发行权应当归报社所有,更不能得出结论认为复制权和发行权的权利主体是报社。

2 EC92/100 中有关出借权的规定

所谓出借权按 EC92/100 第 2 条的规定,是指权利人允许或禁止有关机构出借其权利客体的权利,出借必须是非为直接或间接经济利益而将出借权客体在一定期限内交付他人使用的行为。“有关机构”是指旨在对公众开放的机构,如图书馆、档案馆等。因此,营利性作品租赁行为受出租权控制,非营利性作品租赁行为受出借权控制。图书馆公共借阅虽不受出租权控制,但受制于出借权。

在出借权的权利主体方面,按 EC92/100 第 2 条(1)的规定,是作者、表演者、音像和电影制作者。同时,欧盟理事会还允许各成员国根据需要保护其他权利主体。在出借权的客体方面,按 EC92/100 第 2 条(3)的规定,其范围几乎涉及所有作品类型,包括图书、录音制品、录像制品和电影作品的原件和复制件,只有建筑作品和实用艺术作品的实物被排除在外,但它们的设计图纸、图片、模型仍受出借权保护。

在权利限制方面,出借权既然是一种经济权利,理应受到合理的权利限制,以平衡作者、传播者和使用者的利益。欧盟出借权权利限制的主要措施有:(1) EC92/100 第 5 条(1)规定,成员国可以对排他性的出借权进行限制,但应当为作者提供获酬权。甚至可以对出借权实行强制集体管理,即不允许权利人自己行使使用权报酬请求权,而只能由代表其利益的集体管理机构来行使。这为公共图书馆使用作品提供了方便。(2) 出借所涉及的客体都仅限于作品或有关客体的有形载体,通过网络传播作品的行为不属于出租或出借,而被视为作品的再现,但允许成员国在国内法中对这种行为进行法律规范。

3 EC92/100 对 PLR 制度发展的影响

EC92/100 的颁布,对公共图书馆产生了重大影响,这种影响主要表现为对已有的公共借阅权制度的全面发展。

首先, PLR 只提供“准版权”层次的保护,而出借权则是版权人和邻接权人的一项排他性的专有权,可以许可或禁止图书馆出借其作品。同时, EC92/100 也允许成员国对这一排他性的权利进行限制,成员国也被允许拒绝承认作者作品从某些类型图书馆出借作品的出借权,采用法定许可制度,将它降为由版权集体管理机构来代为主张的公平获酬权。

其次, PLR 的权利主体只有图书作者,而出借权则延及所有的版权人和邻接权人,包括图书作者、作曲家、表演者、录音制作者、录像制作者和电影制片人。在权利授予对象上, PLR 一般以“国籍原则”为标准,只授予本国作者,不保护其他欧盟成员国的作者,这显然不符合《马约》的有关精神;而出借权则要实行“国民待遇”原则,必须对欧盟其他成员国的权利人提供同等的保护。

第三, PLR 的权利客体只有图书,比图书版权价值更高的录音录像制品、电影作品和计算机软件反而不受保护,

这不太符合版权保护的宗旨,而出借权的客体则包括所有受版权保护的作品类型,包括图书、音像制品、电影作品、软件等。

4 EC92/100 转化为国内法的立法模式

在将 EC92/100 转化为国内法的过程中,欧盟各成员国根据该指令的精神,采取两种立法模式。一种是把图书馆公共借阅活动直接纳入版权法调整范畴,为权利人设立出借权,如意大利、希腊、奥地利修改版权法时直接将 PLR 纳入;而一些已将 PLR 纳入版权法,如挪威、芬兰、德国、荷兰等国则只要对原有规定进行微调,就可以满足 EC92/100 的有关规定等。另一种是单独立法模式,继续将 PLR 作为获酬权而存在于版权法外,建立独立的公共借阅权法,通过对原有的 PLR 法的修改来满足 EC92/100 的要求。同时在版权法中另外新设排他性的出借权,图书馆借阅非书作品,需征得权利人同意并支付使用费或向版权集体管理机构交纳使用费,例如:原先不设出租权的英国,于 1988 年颁布的《版权、设计权和专利权法》第 18 条(1)规定,“出租作品的权利被扩及全部作品类型,且版权所有人还享有专有的出借权”;其附件 7 第 6 条和第 8 条规定,“图书馆出借音像制品、计算机软件应征得权利人许可”。同时还对 PLR 进行修订,从 2000 年 7 月 1 日起,凡是居住在欧盟成员国和非欧盟国挪威、冰岛、列支敦士登的作者,其著作在英国公共图书馆被借阅,同样可以获得借阅补偿金^[6]。

5 欧洲各国的 PLR 立法动向

20 世纪 90 年代以前建立 PLR 制度的欧洲国家主要有丹麦(1946 年)、挪威(1947 年)、瑞典(1954 年)、芬兰(1961 年)、冰岛(1963 年)、荷兰(1971 年)、德国(1972 年)、英国(1979 年)、法罗群岛(1988 年)等 10 个国家。20 世纪 90 年代以后,随着 EC92/100 的颁布及其国内法的转化,欧洲掀起了新一轮的 PLR 立法活动,但从目前的立法情况来看,各国 PLR 制度仍存在不小的差异。

1992 年 10 月,格陵兰建立了 PLR 制度,PLR 权利人为在格陵兰出版的图书的作者、将外文作品翻译为本国语言的翻译家、本国图书的插图和摄影作品的插图画家与摄影师。权利人资格的审查工作由该国国家图书馆负责,报酬由政府支付。由于该国人口稀少,1998 年全国只有 49 名作者提出资格认定申请。

1994 年,捷克在新修订的版权法中新增了出借权,权利客体只涉及音乐作品,现有扩展到所有视听资料的趋势,但不涉及图书的外借;权利主体涉及欧盟成员国的所有音乐家。所有类型的图书馆出借音像制品都必须向权利人支付使用报酬,而且这笔费用是由图书馆而不是政府专款来承担的,付酬标准由图书馆与版权集体管理机构协商。

1997 年,斯洛伐克在版权法中对 PLR 加以确认。与其

他所有实施 PLR 制度国家不同的是,该国版权法授予版权人的出借权是一种不受权利限制的排他性的专有权,所有类型的图书馆未经版权人许可不得出借其作品,这是迄今为止专有性最强的一种 PLR 模式。但该条款因图书馆界的强烈反对而至今未能加以实施,图书馆界认为他们没有精力和能力为了每一本书的外借而去寻找作者的授权许可。

1997年,爱尔兰完成了 EC92/100 指令的国内法转化,在版权法中承认作者的外借权,但却遭到图书馆界的强烈反对而始终未能实施。图书馆界要求免除因图书借阅而承担支付使用费的义务,而爱尔兰作者权利组织则通过欧洲作者大会向政府施加压力,要求政府尽快履行法律授予的作者获酬权利。负责起草 EC92/100 指令的欧盟委员会认为,爱尔兰的这种做法是对 EC92/100 指令的一种公然挑战。2004年2月24日,该委员会对包括爱尔兰在内的6个欧盟成员国因未能实施出借权公开谴责,该委员会正等待爱尔兰政府作出适当的解释。

1999年,立陶宛将 PLR 纳入新修改的版权法,该法第16条规定:“当图书和其他出版物通过图书馆出借时,作者将有权因转让排他性的出借其作品的权利而获得公正的报酬,当作品和其他出版物是由教学和科研机构的图书馆外借时,可以不支付这一报酬。”该条款虽然于2000年7月1日生效,但直到2002年2月才正式实施。立陶宛版权保护协会代理处(LATGA-A)是政府指定的出借权集体管理组织,负责对申请报酬的作者进行登记,并对作者及作品的资格进行认定,现有会员3000多人。获得补偿的作者和作品的资格条件是:①本国公民的任何语种的作品。②只要立陶宛图书馆有收藏,外国作者用立陶宛文创作的作品也有获酬权。③翻译为立陶宛文的外国文学作品,科学作品的翻译除外。出借权的年度经费来自政府拨款,2002年向登记注册的109名登记作者、72名翻译家和29名画家支付总额为10万立特的图书出借使用费,约合28962欧元,其中70%分配给作者和翻译者,30%分配给插图画家。2003年的年度经费提高到20万立特,约合57924欧元。总的来说,政府所拨的年度经费较少。目前,LATGA-A正在与政府协商,要求加大财政拨款的力度,使出借权能成为包括外国作者、作曲家在内的所有权利人获得合理报酬的权利,并使出借权客体延及包括数字图书在内的所有外借客体。

2000年,拉脱维亚新修订的版权法授予作者因其作品出借而获得合理报酬的权利。政府从每年给图书馆的财政拨款中提取20%作为PLR的年度经费,其总额约为20万欧元。2005年2月将进行首次出借权使用费的分配。出借权的权利主体为本国图书作者,权利客体为用本国文字撰写的图书。

2003年6月10日,法国参议院正式通过有关PLR的议案,法律承认作者和出版者有权从图书馆外借其作品的行为

中获得报酬。参议院采纳了同年4月2日在下议院通过的法律文本,总额为2000万欧元的PLR年度经费,将在作者和出版者之间平分,同时还为作者建立一个特别的福利基金。其报酬的计算方法别出心裁,报酬的多少不取决于图书的外借次数,取决于图书馆购书的复本数。PLR年度经费来源由两部分组成:一是来自政府的财政拨款,除中小学校图书馆、公共图书馆每购入一本书抽取1.5欧元,高校图书馆抽取1欧元,作为PLR使用费;二是来自图书销售商,图书销售商每向图书馆销售一本书,就要从中提取书价款的6%作为PLR使用费。

2001年,爱沙尼亚将PLR纳入版权法。2004年1月,爱沙尼亚作者报酬基金会正式成立。基金会管理执行官向理事会负责,该理事会由5名成员组成,由来自作者协会的人任主席。同年5月正式实施PLR制度。2004年度PLR经费为6万欧元,付酬额基于从公共图书馆抽样获得的图书外借次数。作者可以通过登录基金会的网站,进行电子注册,作者、翻译者和插图画家都有获得报酬的同等权利。

2004年,斯洛文尼亚PLR纳入版权法,并进行首次报酬分配,50%将基于作者图书的外借次数分配给作者,另外50%作为作者的基金。凡是由国家财政拨款的图书馆都必须因其公共借阅行为而承担报酬的支付义务,但图书的外借被免除,只涉及音乐作品的外借。其细节问题目前正在完善中。

除上述国家,奥地利、比利时、希腊、意大利也已完成了EC92/100指令的国内法转化。2003年12月13日,在丹麦首都哥本哈根举行的欧盟峰会上确定,波兰、匈牙利等10个国家将于2004年5月1日加入欧盟,这也意味着这些国家都必须接受EC92/100,其中至今尚未建立出借权制度的欧盟国家只有波兰、塞浦路斯和马耳他,而这些国家的立法压力也会越来越大。

6 EC92/100 转化为国内法过程存在的问题

尽管EC92/100指令的实施对欧洲地区PLR制度的发展起到了很大的促进作用,该指令的核心内容是要求全体成员国建立标准一致的外借权制度,权利主体为欧盟成员国各类型作品的作者,权利客体为所有作品类型,但从各国的实施情况来看,与指令的要求还是有一定的差距和问题。

首先,最严重的问题是,一些国家在国内法中虽然承认了PLR或出借权,却不对其加以实施,如:比利时、爱尔兰、西班牙、意大利、卢森堡、葡萄牙等国,其中最为典型的是比利时,该国早在1994年修订版权法时就新增了出借权,但是此后一直没有实施,其原因是联邦政府和地方政府之间就PLR经费支付问题争论不休。地方政府认为,PLR制度属于法律问题,应由联邦政府承担更多的责任;联邦政府则认为PLR制度属于文化问题,应由地方政府承担更多的责任。由于此事长期议而不决,最后引起了欧盟委员会的重视。2002

年2月,欧盟委员会正式通知比利时政府,要求尽快承认作者许可图书馆外借其作品的权利,或至少提供因图书馆出借其作品获得报酬的权利。2002年7月3日,欧盟委员会发表一项声明,认为比利时的这种做法会使欧盟内部市场变形,进而使其他成员国的权利人利益受损,并通知比利时政府,因它未能实施 EC92/100 指令中的出借权,正式将它告上欧洲法院。欧盟成员国凡对欧盟各种指令在国内法转化过程中因不同的解释而导致冲突的,均要由欧洲法院做出最后裁决。

2002年9月16日,欧盟委员会发表了有关履行 EC92/100 指令中的 PLR 制度的报告。该报告的结论是:一些国家没有按指令的要求履行 PLR,其结果使得与 PLR 有关规定无法通过委员会进行协调。报告还说,PLR 制度的协调一致,对欧盟内部市场是很重要的,因为公共设施的出借活动在商业性出租市场会产生重大影响。欧盟委员会还坚持认为,文化产品的创作者为公众借阅其作品提供了方便,理应获得公正报酬。欧盟委员会对法国、卢森堡、希腊至今没有向作者支付任何图书出借使用报酬的做法表示了不满,如果在实践中,大多数外借补偿被免除(如:爱尔兰、葡萄牙、西班牙、意大利),将会对欧盟委员会设立的 PLR 制度的潜在利益构成威胁,作者会因他们的作品被利用而没有获得任何报酬,对这些问题委员会将继续监视出借权的实施状况,并对违反情况进一步做出评估。该报告再次提到了比利时,并对比利时做出违反 EC92/100 指令相关条款的法律安排不予认同。

与比利时联邦政府在出借权问题上的被动局面相比,2003年1月,作为比利时三大行政区之一的北部荷兰语族聚居的弗拉芒大区则将 PLR 作为一项广义上的文化促进项目而不是权利来加以实施,作者的报酬支付依据是基于全区最重要的30个图书馆的图书出借数据。*最高支付上限为1.25万欧元,最低为1000欧元。全年的图书出借使用费中有70%支付给作者,30%支付给出版社。

2003年10月16日,欧洲法院做出裁决,宣布比利时不履行 EC92/100 指令的做法是不正当的,必须在6个月内履行出借权义务,否则将面临处罚。比利时政府被迫于2004年1月重新启动了出借权实施细则的制订工作。由于欧洲法院的判决在欧盟成员国中类似于普通法系中的“判例法”的示范效果,各成员国的类似情况都要按此执行。所以,葡萄牙、意大利、西班牙、爱尔兰等国已原则性地承认了 PLR,并开始就指令的适应性进行选择。

其次,一些成员国的出借权主体只涉及用本国文字创作作品的本国作者,外国作者没有获得报酬的权利,这不符合欧盟委员会所要求的“国民待遇”原则,这种情况以北欧国家最为典型。PLR 在北欧国家历来都是作为政府扶持本民

族文化事业政策的一部分,只有用本国文字撰写的作品,作者才能获得报酬,其目的是鼓励用本国语言撰写,以阻止用外国语言作者获得报酬。2002年9月16日,欧盟委员会在有关履行 EC92/100 指令中的 PLR 制度报告中,对北欧国家所谓的“语言标准”表示了怀疑。但到目前为止,欧盟委员会并未过于深究,因为它首要目标是先在所有成员国中建立 PLR 制度,然后才会对各国 PLR 制度中存在的差异进行调整。

PLR 制度在欧盟国家的推进过程中,也遇到了来自图书馆界的阻力。国际图联在2000年发表的《关于数字环境下的版权立场》声明中称:“传统的非商业的公共借阅一直不属于版权法控制的范围,借阅有助于市场的信息商业化,并促进了销售,因此任何对公共出借的法律的或合同约定的限制都有损于权利人或图书馆自身。”^[7]2002年,国际图联在参加由联合国教科文组织发起的“数字环境下版权限制和例外”的研讨会上,对欧盟将图书馆公共借阅定为受版权限制的行为感到遗憾^[8]。欧洲作为公共图书馆运动的发源地,100多年来始终将图书馆作为一个免费向全体社会成员开放的社会机构,信息传播的公益性原则和信息获取的平等性原则成为图书馆员职业精神的核心,图书馆员天生就具有反对任何对信息传播加以约束和限制的倾向。尽管如此,欧盟在追求政治、经济一体化的同时,法律一体化也成为必不可少的重要环节。在欧盟理事会、欧盟委员会和欧洲法院的共同干预下,PLR 或出借权制度在欧盟地区的全面建立只是一个时间问题。

参考文献

- 1 <http://www.plrinternational.com/plradministrators/plradministrators.htm> [查询于2004-09-20]
- 2 华海英.对公共借阅权制度的再思考.图书情报工作,2003(2)
- 3,6 Jim Parker. Public Lending Right in the United Kingdom. Registrar of PLR, 15 February 2001
- 4 <http://www.plrinternational.com> [查询于2004-07-22]
- 5 韦之.《欧共同体出租权指令》评介.现代法学,1999(5)
- 7 IFLA CLM. The IFLA Position on Copyright in the Digital Environmet. Apporved by the IFLA Executive Board, August 2000
- 8 数字环境下版权和邻接权限制和例外——国际图书馆界的观点.版权公报,2003(2)

江向东 福建师范大学社会历史学院信息管理系副教授。通信地址:福州市仓山。邮编350007。

(来稿时间:2004-10-11)