

Nefndarálit

um frv. til l. um skylduskil til safna.

Frá menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Val Árnason, Þóru Óskarsdóttur og Karítas Gunnarsdóttur frá menntamálaráðuneyti, Jón Steindór Valdimarsson frá Samtökum iðnaðarins, Elínu S. Kristinsdóttur frá Ríkisútvarpinu, Þórdísi Þórarinsdóttur, Svövu Friðgeirsdóttur og Ólöfu Benediktsdóttur frá Upplýsingu – félagi bókasafns- og upplýsingafræða og Bjarna Þórðarson og Kristjönu Kristinsdóttur frá Þjóðskjalasafni.

Frumvarp þetta var lagt fram á 125. löggjafarþingi en varð ekki útrætt. Þá bárust umsagnir frá Blindrafélaginu, Þjóðskjalasafni Íslands, Ríkisútvarpinu, Samtökum iðnaðarins og Samtökum íslenskra hugbúnaðarfyrirtækja, Landsbókasafni Íslands – Háskólabókasafni, Kvikmyndasafni Íslands, Framleiðendafélaginu SÍK, Upplýsingu – félagi bókasafns- og upplýsingafræða og Erlu S. Árnadóttur hrl. Frumvarpið var lagt fram á ný á 126. löggjafarþingi eftir endurskoðun í ljósi þeirra athugasemda sem menntamálanefnd bárust. Þá bárust umsagnir frá Amtsbókasafninu á Akureyri, Kvikmyndasafni Íslands, Ríkisútvarpinu, Samtökum iðnaðarins, Landsbókasafni – Háskólabókasafni og Upplýsingu – félagi bókasafns- og upplýsingafræða. Málið varð ekki útrætt á þinginu og var því enn á ný lagt fram síðasta haust og smávægilegar breytingar gerðar í samræmi við umsagnir sem bárust menntamálanefnd. Athugasemdir bárust frá Blindrabókasafni Íslands og upplýsingar frá fjármálaráðuneytinu.

Með frumvarpi þessu eru gerðar ýmsar breytingar á skylduskilum til safna, einkum til samræmis við þróun er varðar framleiðslutækni, formbúning gagna og dreifingarhætti frá því að gildandi lög, nr. 43/1977, voru sett.

Tilgangur löggjafar um skylduskil er að tryggja að sá hluti þjóðararfsins og menningar okkar sem lögin ná til varðveitist fyrir komandi kynslóðir, verði skráður og sé aðgengilegur til rannsókna og skoðunar. Sé litið til alþjóðlegra viðmiðana er það hlutverk þjóðbókasafna að safna skráðri menningarsögu þjóðar sinnar. Þjóðbókasafnið ber ábyrgð á því að efnið sé vel skipulagt og ávallt til reiðu til rannsókna og skoðunar. Flest bókasöfn hafa byggt upp innlendan safnkost með skylduskilum. Skylduskil í flestum löndum hafa lengst af takmarkast við prentuð verk vegna þeirrar aldagömlu hefðar að öll útgáfa hefur verið prentuð á pappír. Ný tækni hefur rutt sér til rúms, svo sem að framan greinir, og því hafa þjóðir hver af annarri endurskoðað lög sín um skylduskil í því skyni að þau taki til nýrra útgáfumiðla. Viðtekin skoðun hefur verið að hafa lögin rammalög svo að þau geti átt við sem flesta útgáfumiðla sem kunna að verða til í framtíðinni.

Núgildandi lög um skylduskil til safna, nr. 43/1977, kveða á um skylduskil á prentuðum og fjölfölduðum texta og myndefni. Einnig eru hljómplötur og aðrar tón- og talupptökur skilaskyldar. Aðrar tegundir hugverka en hér hafa verið taldar eru ekki skilaskyldar samkvæmt gildandi lögum um skylduskil til safna en ákvæði eru um slík skil í ýmsum sérlægum. Með fyrirliggjandi frumvarpi er lagt til að skilaskylda taki nú einnig til kvikmynda, útvarps-

efnis, efnis á rafrænum miðlum, auk örgagna og myndefnis á skyggnum. Lagt er til að útgáfa og birting verka verði notuð sem viðmiðun um skilaskyldu en í gildandi lögum er miðað við fjölföldun á texta og myndefni og útgáfu hljóðrita. Þá er lagt til að afnumið verði ákvæði um ríkisstyrkta útgáfu, kveðið er á um hverjir beri kostnað af skilunum, tiltekinn er fjöldi þeirra eintaka sem skylt verður að skila í öllum tilvikum og að lokum er lagt til að frestir til afhendingar efnis verði ákveðnar í reglugerð, auk þess sem lögfest er regla um skil á frumeintaki kvikmyndar.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um málið og fékk m.a. viðbótarupplýsingar vegna kostnaðarmats fjármálaráðuneytisins þar sem fram kom að ógerlegt væri að ákvarða þessar upphæðir nánar vegna fjölmargra óþekktra stærða.

Ný löggjöf um skylduskil til safna leggur ríkari skyldur á hlutaðeigandi stofnanir. Mikilvægt er að við fjárlagagerð verði tekið tillit til þess viðbótarkostnaðar sem af þessu leiðir þannig að hin metnaðarfullu markmið frumvarpsins nái tilgangi sínum.

Í 1. mgr. 19. gr. frumvarpsins er fjallað um undanþágur frá skylduskilum og þar upptalinn prentaður gjaldmiðill, svo sem bankaseðlar, verðbréf og frímerki. Í 2. mgr. 19. gr. er kveðið á um að heimilt sé í reglugerð að mæla fyrir um frekari undanþágur frá skylduskilum. Skv. 40. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, má engan skatt á leggja né breyta né af taka nema með lögum. 77. gr. stjórnarskrárinnar var breytt árið 1995 og hljóðar greinin svo: „Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.“ Í greinargerð segir svo um framangreinda breytingu: „Í 15. gr., þar sem eru tillögur um 77. gr. stjórnarskrárinnar, eru öllu ítarlegri reglur um skattamál en eru nú í sömu grein. Nánar tiltekið er í núgildandi 77. gr. eingöngu mælt fyrir um að skattamálum skuli skipa með lögum, en í þessu ákvæði frumvarpsins, sem hefst með sömu reglu, er bætt við reglum um tvennt sem ekki er vikið að í núverandi ákvæði. Annars vegar er lagt til með síðari málslið 1. mgr. að beinlínis verði tekið fram að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, honum verði breytt eða hann verði afnuminn. Efnislega er þessi regla nokkuð skyld þeirri sem kemur fram í upphafsmálslið 40. gr. stjórnarskrárinnar þar sem er mælt fyrir um að engan skatt megi á leggja, breyta né af taka nema með lögum. Dómstólar hafi orðið að leysa úr því í allnokkrum málum, hvort eða hvernig þau fyrirmæli útiloki eða takmarki heimildir löggjafans til að framselja með lögum ákvörðunarvald um þessi atriði til stjórnvalda. Með orðalaginu í þessu ákvæði frumvarpsins er leitast við að taka af skarið með miklu ákveðnari hætti en er gert í 40. gr. stjórnarskrárinnar um að löggjafinn megi ekki framselja til framkvæmdarvaldsins ákvörðunarrétt um fyrrnefnd atriði, heldur verði að taka afstöðu til þeirra í settum lögum.“ Í bókinni *Skattaréttur I* eftir Ásmund G. Vilhjálmsson (Reykjavík, september 1994, bls. 11–12) kemur m.a. fram að skatt megi skilgreina sem almenna greiðslu sem óákveðinn fjöldi einkaaðila er þvingaður til að greiða hinu opinbera án þess að eiga rétt á beinu endurgjaldi í staðinn. Þá segir jafnframt að skattar séu almenn greiðsla sem venjulega felast í greiðslu á peningum nema stjórnvöld samþykki eða lög heimili annan greiðslumáta. Áður fyrr var algengt að skattar væru lagðir á með öðrum verðmætum, t.d. vinnuskyldu eða eignum, en nú hefur slíkur álagningarmáti að mestu verið aflagður. Í dæmaskyni er síðan m.a. tekið fram að enn séu þó í gildi lög um skylduafhendingu á bókum til bókasafna. Það er þannig álit nefndarinnar að frumvarp til laga um skylduskil til safna verði, sbr. framangreint, að teljast fela í sér skattheimtu og samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar verður skattur einungis ákveðinn með lögum. Ákvæði 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins þar sem mælt er fyrir um heimild

til að tilgreina frekari undanþágur frá skylduskilum í reglugerð hefur því hæpna lagastoð og því leggur nefndin til þá breytingu að í ákvæðinu verði tæmandi talning þeirra tilvika sem undanþegin verða skilaskyldu.

Skilgreiningar frumvarpsins koma flestar fram í athugasemdum við einstakar greinar þess. Sem dæmi má nefna skilgreiningu á samsettum verkum í athugasemdum við 9. gr., og í athugasemdum við 11. gr. skilgreiningu á orðunum kvikmynd, íslensk kvikmynd og íslenskur framleiðandi. Eðlilegra þykir, svo gætt sé lagasamræmis, að skilgreiningar á hugtökum í lögum séu í lögnum sjálfum en ekki í greinargerð með lögnum eða í athugasemdum við einstakar greinar og því leggur nefndin til breytingar á þessu enda eru greinargerðir ekki prentaðar með lögnum og hafa ekki lagagildi sem slíkar.

Rétt er að benda á að í niðurlagi athugasemda við 8. gr. frumvarpsins er vísað til 2. mgr. greinarinnar en þar er átt við 3. mgr. sömu greinar.

Nefndin mælir með **samþykkt** frumvarpsins með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali. Helstu breytingar eru eftirfarandi:

1. Lögð er til breyting á 6. gr. þannig að skilgreining á orðinu hljóðrit komi fram í lögnum sjálfum en verði ekki aðeins í greinargerð þar sem greinargerðir eru ekki prentaðar með lögum og hafa ekki lagagildi sem slíkar. Svo sem fram kemur í greinargerð um skýringu á orðinu hljóðrit getur verið um að ræða hljóðplötur, hljóðsnældur eða geisladiska (CD). Hljóðútgáfur í formi hljóðbóka og hljóðblaða, þ.e. textar sem eru talaðir inn á hljómband, verða líka skilaskyldar. Þá kemur fram að hafi hljóðupptökur verið gefnar út á fleiri en einum miðli (plötur, diskar, snældur) eru allar gerðirnar skilaskyldar.
2. Lögð er til breyting á 9. gr. þannig að skilgreining á orðunum samsettar útgáfur verði í lögnum sjálfum en ekki í greinargerð, sbr. framangreind rök. Í greinargerð kemur fram að með samsettum útgáfum er átt við útgáfur þar sem efni er gefið út á miðlum af ólíkri gerð en dreift í einu lagi. Algengast er að prentuðu máli fylgi efni á myndböndum, hljóðsnældum, skyggnum, tölvudiskum eða geisladiskum (t.d. CD-ROM). Þá kemur fram að einnig geti verið um annars konar samsett verk að ræða, svo sem skyggnuflokkka með hljóði.
3. Lögð er til breyting á 11. gr. þannig að við greinina bætast þrjár skilgreiningar. Í fyrsta lagi skilgreining á orðinu kvikmynd. Skyldan nær jafnt til kvikmynda sem teknar eru upp á filmu, myndbönd eða á rafrænt form. Hér er t.d. um að ræða bíómyndir, heimildarmyndir, tilraunamyndir (e. experimental films) og auglýsingar. Margt af því efni sem framleitt er fyrir sjónvarp, svo sem fréttir, fréttaskýringar og ýmsir umræðu- og spurningaþættir, mundu hins vegar ekki teljast til heildstæðra kvikmyndaverka í skilningi frumvarpsins. Slíkt efni er skilaskyldt skv. 10. gr. um útvarpsefni. Í öðru lagi er lagt til að við bætist skilgreining á orðunum íslensk kvikmynd. Kvikmynd með erlendu tali getur talist íslensk ef til hennar er lagt verulegt íslenskt framlag, listrænt eða tæknilegt, og myndin er hluti af íslenskri kvikmyndamenningu. Að lokum er lagt til að við bætist skilgreining á íslenskum framleiðanda og skýrir hún sig sjálf.
4. Lögð er til breyting á 19. gr. Það er mat nefndarinnar að frumvarp til laga um skylduskil til safna teljist fela í sér skattheimtu og samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar verður skattur einungis ákveðinn með lögum. Ákvæði 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins þar sem mælt er fyrir um heimild til að tilgreina undanþágur frá skylduskilum í reglugerð hefur því hæpna lagastoð og því er lögð til sú breyting að í greininni verði tæmandi talning þeirra tilvika sem falla ekki undir skylduskil til safna.

Kjartan Ólafsson og Kristinn H. Gunnarsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 19. febr. 2002.

Sigríður A. Þórðardóttir,
form., frsm.

Sigríður Jóhannesdóttir.

Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

Ólafur Örn Haraldsson.

Einar Már Sigurðarson.

Kolbrún Halldórsdóttir,
með fyrirvara.

Sigríður Ingvarsdóttir.