

Rettelsesblad
(erstatte bemærkninger dateret den 3. marts 2005)

Almindelige bemærkninger til forordningsforslaget

1. Baggrunden for forordningsforslaget

Landstingets Ombudsmand indledte den 4. august 2003 af egen drift en undersøgelse af hjemmelsgrundlaget for bibliotekernes opkrævning af biblioteksafgifter og konstaterede i den forbindelse, at landstingsforordning om biblioteksvæsen ikke indeholder regler om gebyrer.

Efter at have undersøgt den nærmere baggrund for bibliotekernes gebyrpolitik og bl.a. bemyndigelsesloven for Landstingsforordning nr. 4 af 15. oktober 1979, har Landsstyret fundet det hensigtsmæssigt at lovfæste den førte gebyrpraksis i form af nærværende forslag.

Landsstyret har i den forbindelse været opmærksom på, at de stadig større krav til formel legalisering af det offentlige virksomhed, herunder ikke mindst i forhold til gebyrområdet, forudsætter, at gebyrpraksis afløses af egentlige formelle bestemmelser i forordningen, hvilket er hovedformålet med forslaget.

Opkrævning af gebyrer ved for sen aflevering af bøger m.v. har en lang tradition både her i landet og i andre lande.

Gebyrerne har først og fremmest til formål at sikre, at brugerne (lånerne) overholder afleveringsfristerne således, at gebyrerne motiverer til at aflevere lånte bøger m.v. rettidigt. Såfremt der ikke opkrævedes gebyrer ved for sen aflevering af bøger m.v. kunne en given bruger i praksis umuliggøre senere udlån af bøger m.v. ved i længere tid at beholde det lånte til skade for andre brugeres ønsker om hjemlån. For at biblioteksvæsenet kan varetage sin opgave med udlån af bøger m.v., er det en betingelse, at det lånte afleveres til tiden således, at andre brugere, heriblandt de som har foretaget reservationer, også kan drage nytte af lånemulighederne. Gebyrerne udgør således en vigtig forudsætning for at bibliotekerne kan opfylde biblioteksvæsenets formål om at stille bøger og andet materiale vederlagsfrit til rådighed med henblik på at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet.

Gebyrerne tjener samtidig det formål, at de dækker en del af bibliotekernes omkostninger til udsendelse af hjemkaldelser og administration af afleveringsfristerne.

Bibliotekernes virksomhed vil fortsat være baseret på den grundregel, at materialer udlånes vederlagsfrit til brugerne, således at gratisprincippet fastholdes. Denne såkaldte frie låneret betyder, at bibliotekerne frit kan benyttes ved personligt fremmøde, og at materialer kan udlånes vederlagsfrit til borgerne.

Som en undtagelse til hovedreglen om gratisprincippet foreslås det, at lovfæste bibliotekernes adgang til at kræve betaling for særlige serviceydelser, som f.eks. fotokopiering, hvor det forudsættes, at prisen fastsættes således, at den maksimalt kan dække de omkostninger, der er forbundet med at producere og levere ydelserne.

En række biblioteker har truffet beslutning om at udelukke lånere fra hjemlån på grund af økonomiske restancer, som for eksempel er opstået ved lånernes sene aflevering af lånt materiale. Der findes ikke i den gældende forordning bestemmelser herom, og det er uklart, om bibliotekerne har hjemmel til i disse tilfælde at udelukke lånere fra hjemlån. Det foreslås derfor, at bibliotekerne får udtrykkelig hjemmel til at udelukke lånere fra hjemlån, såfremt forpligtelsen til at aflevere lånt materiale i ubeskadiget stand er væsentligt misligholdt.

Med hensyn til fastsættelse af regler om eventuel erstatning for bortkomne eller ødelagte bøger m.v. er der ikke fundet behov for at nedfælde regler herom, idet erstatningsproblemer reguleres af de almindelige erstatningsregler, således at erstatning typisk vil udgøre omkostninger til genanskaffelse og f.eks. indbinding af bøger.

2. Hovedpunkter i forordningsforslaget

a) Gældende ret

Landstingsforordning nr. 4 af 15. oktober 1979 om biblioteksvæsenet, landstingsforordning nr. 13 af 30. oktober 1992 om ændring af Landstingsforordning om biblioteksvæsenet samt Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 5. oktober 1999 om biblioteksvederlag udgør det lovmæssige grundlag for de grønlandske bibliotekers virksomhed. Ingen af disse forskrifter indeholder imidlertid bestemmelser om gebyrer, betaling af vederlag for særlige ydelser, eller regler om udelukkelse af en bruger. Endvidere er der ikke fastsat regler om begrænsninger i adgangen til at låne, ligesom der heller ikke er fastsat regler om vejledningspligt.

b) Forslaget

Udover gebyrer for forsinket aflevering af lånt materiale foreslås det, at lovfæste bibliotekernes praksis med hensyn til at opkræve et vederlag af brugerne for særlige tjenesteydelser, som må anses for en del af bibliotekernes betjening, men som har en mere vidtgående karakter end benyttelse på stedet. Der er tale om ydelser, der har en

ekstraordinær karakter i forhold til bibliotekernes såkaldte kerneydelser, som f.eks. lån og reservation af materialer samt benyttelse af de forskellige informations- og vejledningstilbud ved personligt fremmøde på biblioteket. De ekstraordinære ydelser, der sigtes til, er f.eks. betaling for udprintet eller fotokopieret materiale, som en bruger har rekvireret og som overgår til brugerens ejendom. Dernæst sigtes til ydelser, som kræver en mere vidtgående indsats fra bibliotekets side og hvor der er knyttet ekstraordinære omkostninger til at fremskaffe materialet.

De foreslåede gebyrsatser tager udgangspunkt i det nuværende gebyrniveau, idet der dog er gjort plads til, at der i takt med den almindelige udvikling i omkostningsniveauet kan ske forhøjelser af gebyrsatserne op til de foreslåede maksimumbeløb.

Det foreslås endvidere at lovfæste bibliotekernes praksis vedrørende udelukkelse af lånere i form af en bestemmelse om, at en låner kan udelukkes fra at låne, såfremt låneren i gentagne tilfælde ikke har afleveret lånt materiale, har afleveret lånte materialer i beskadiget stand eller skylder at betale gebyrer, der er opkrævet som følge af forsinket aflevering.

Det foreslås desuden at fastsætte regler om, at bibliotekerne under særlige omstændigheder kan begrænse adgangen til at hjemlåne materiale, f.eks. hvis der er tale om materiale af yderst sjælden karakter, eller hvis materialet må anses for særlig kostbart. Ligeledes foreslås det at lovfæste bibliotekernes praksis med hensyn til at fastsætte begrænsninger for den enkelte låners samlede antal lån og reserveringer.

Forslaget skal desuden ses i sammenhæng med det af Landsstyret samtidig fremsatte forslag om ændring af landstingslov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige således, at der i sidstnævnte lov indsættes en henvisning til landstingsforordning om biblioteksvæsen.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forordningsforslaget forventes umiddelbart ikke at indebære økonomiske eller administrative konsekvenser for hverken Grønlands Hjemmestyre eller kommunerne, idet det forudsættes, at den nuværende gebyrpraksis videreføres i uændret form. Det kan imidlertid forventes, at nogle af de nuværende satser vil blive justeret, eftersom ikke alle de nuværende satser yder dækning af omkostningerne. Desuden kan påregnes en justering i forhold til den almindelige udvikling i omkostningsniveauet.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forordningsforslaget forventes ikke at indebære økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

5. Miljømæssige konsekvenser

Forordningsforslaget indebærer ingen konsekvenser for miljøet.

6. Administrative konsekvenser for borgere

Forordningsforslaget forventes ikke at indebærer administrative konsekvenser for borgere.

7. Forholdet til Rigsfællesskabet og selvstyre

Forslaget antages ikke at have nogen virkninger i forhold Rigsfællesskabet eller den fortsatte udvikling mod selvstyre.

8. Hørte myndigheder og organisationer

Forordningsforslaget har været til høring hos:

Det Grønlandske Landsbibliotek
KANUKOKA
Skattedirektoratet
Direktoratet for Erhverv
Økonomidirektoratet
Kulturministeriet
Landsstyrets Sekretariat, Lovkontoret

Det Grønlandske Landsbibliotek og Skattedirektoratet havde ingen bemærkninger til forslaget. Landsbiblioteket tilføjer dog, at landstingsforordningen trænger til en revision således, at også ikke trykt grønlandsk materiale som f.eks. video, cd, cd-rom og dvd omfattes af pligtafleveringsbestemmelsen og sikres bevaret. I den forbindelse anfører Landsbiblioteket, at et særligt problematisk område udgøres af den stadig større informationsmængde, som udelukkende offentliggøres digitalt. Landsstyret har noteret sig disse bemærkninger, som af tidsmæssige hensyn må indgå i en senere revision af forordningen, idet disse kræver en mere indgående undersøgelse samt ny høringsfase af hensyn til de aktører et sådant lovgivningsinitiativ vil berøre.

Endvidere er modtaget høringssvar fra Kulturministeriet, som har forelagt forslaget for Biblioteksstyrelsen, hvis bemærkninger er delvis indarbejdet i forslaget. Biblioteksstyrelsen har bl.a. anført, at det ville være en god idé at indsætte en hjemmel, der giver mulighed for en årlig forhøjelse af gebyrerne i § 12c. Dette er ikke imødekommet, idet der i Grønland ikke opereres med en særlig satsreguleringsprocent, som i Danmark anvendes i forbindelse med automatisk regulering af eksempelvis visse offentlige betalingsbestemmelser.

Derudover er indkommet høringssvar fra KANUKOKA, som har modtaget høeringsbidrag fra 5 kommuner ligesom direktoratet har modtaget høeringsbidrag fra yderligere en kommune. Disse tilslutter sig alle forslaget, men det anføres derudover,

at der i forordningsforslaget bør medtages bestemmelser om erstatning for bortkomne eller ødelagte bøger m.v. Sidstnævnte har ikke givet anledning til ændringer i forslaget, idet erstatningsspørgsmålet følger af de almindelige erstatningsregler, hvorefter beregning af erstatning i sidste ende er et domstolsanliggende. I øvrigt stilles ikke de samme krav om udtrykkelig regulering af erstatningsspørgsmålet som til gebyrer m.v., idet erstatning som sådan ikke rummer sanktionslignende momenter. Erstatning er alene et spørgsmål om at søge et tab dækket.

KANUKOKA anfører derudover, at der af hensyn til overskueligheden bør udarbejdes en ny samlet forordning, idet der allerede en gang har været en ændring af landstingsforordningen. Der har som nævnt alene været tale om en tidligere ændring, således at vedtagelse af nærværende forslag vil udgøre den anden ændring, hvilket i almindelighed ikke er tilstrækkeligt til lovteknisk at begrunde udarbejdelse af en helt ny forordning. Dette ændrer imidlertid ikke ved, at Landsstyret er klar over, at der er tale om en ældre landstingsforordning, der måske trænger til en samlet vurdering. Landsstyret skal i den forbindelse henvise til det ovenfor anførte i forhold til Det Grønlandske Landsbiblioteks bemærkninger.

KANUKOKA's øvrige bemærkninger er indarbejdet i forslaget, hvilket ligeledes er tilfældet med bemærkninger modtaget fra Landsstyrets Sekretariat, Lovkontoret.

Endelig er modtaget høringssvar fra Økonomidirektoratet, der stiller spørgsmål ved, om det ikke skulle være muligt i samarbejde med Lovkontoret at opstille så præcise angivelser af hvilke forhold og kriterier, som skal ligge til grund for opkrævning af vederlag og gebyrer i forordningen, at selve gebyrstørrelsen kan fastsættes efterfølgende i en bekendtgørelse. Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke har efter drøftelser med Lovkontoret vurderet det rigtigst at fastholde størrelsen af gebyrerne i forordningen som følge af gebyrernes sanktionslignende karakter.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1.

Den foreslåede ændring er en konsekvens af den foreslåede fastsættelse af regler om gebyrer m.v., som udgør en undtagelse til hovedreglen om gratisprincippet.

Til nr. 2.

Det foreslås at erstatte den ikke længere anvendte betegnelse " kultur- og undervisningsdirektion" med den i forhold til anvendelse i landstingslove og landstingsforordninger korrekte betegnelse "Landsstyret".

Til nr. 3.

Den foreslåede ændring er en konsekvensrettelse som følge af, at § 7, stk. 1, i landstingsforordning nr. 4 af 15. oktober 1979 om biblioteksvæsenet nu er indeholdt i § 2, stk. 2, i landstingsforordning nr. 10 af 21. maj 2002 om kultur- og fritidsvirksomhed. Derudover foreslås ordlyden ændret, således at bestemmelsen bliver i overensstemmelse med gældende praksis, efter hvilken Landstinget ikke deltager i udarbejdelse af de pågældende planer. Ved den foreslåede formulering lægges det til grund, at Landsstyret ikke efter lovgivningen skal være forpligtet til at involvere Landstinget i biblioteksplanlægningen i Nuuk, hvilket imidlertid ikke afskærer Landsstyret fra at orientere Landstinget eller dets relevante udvalg efter behov. Endvidere vil det ikke fremover være nødvendigt at opretholde et krav om 2 særskilte planer på biblioteksområdet i Nuuk (biblioteksplan og udbygningsplan), ligesom det lægges til grund, at landsbibliotekaren varetager udarbejdelse af planen, herunder forhandlingerne med Nuuk kommune. Endelig vil det fremgå, at Landsstyret, hvis det ikke kan tiltræde landsbibliotekarens indstilling, kan anmode om en revideret indstilling snarere end foretage ændringer i landsbibliotekarens oprindelige indstilling.

Til nr. 4.

Af redaktionelle årsager foreslås bestemmelserne om gebyrer, vederlag mv. indsat som et nyt kapitel 4.

§ 12b.

Stk. 1. Bestemmelsen er ny og foreslås indsat med henblik på at lovfæste bibliotekernes adgang til at opkræve vederlag for særlige serviceydelser. De særlige serviceydelser er rekvirerede ydelser, som må anses for umiddelbart knyttet til bibliotekernes formål med hensyn til at formidle information, men som har en mere vidtrækkende karakter end benyttelse på stedet, udlån af materialer og almindelig vejledning. Disse særlige serviceydelser vil således ofte i ressourcemæssig henseende være mere vidtrækkende end den almindelige benyttelse. Ydelserne omfatter typisk ekspres-service, hvor en bruger forlanger materiale fremskaffet så hurtigt som muligt ved en særlig foranstaltning, eller hvor en bruger ønsker materiale hentet hjem fra Danmark, Færøerne eller udlandet og der i den forbindelse afholdes ekstraordinære udgifter. Bestemmelsen vil tillige omfatte et ønske fra brugeren, der medfører særlige afgifter til en leverandør eller rettighedshaver f.eks. ved udlån af digitalt materiale, der udelukkende består af et edb-program i form af eksempelvis et tekstbehandlingsprogram. Adgangen til elektroniske informationsressourcer er

underlagt andre ophavsretlige bestemmelser end de, som gælder for trykte medier og etableres ofte gennem licensaftaler.

Ligeledes vil bestemmelsen omfatte betaling for udprintet eller fotokopieret materiale, som en bruger har rekvireret, og som overgår til brugerens ejendom.

Det er en forudsætning, at leveringen af de særlige serviceydelser ikke påvirker bibliotekernes almindelige service i et urimeligt omfang f.eks. ved en reduktion af bibliotekernes almindelige betjening af brugerne.

Stk. 2. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at der alene kan kræves vederlag for en ydelse efter stk. 1, hvis ydelsen udtrykkelig er rekvireret af brugeren.

Stk. 3. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at Landsstyret og kommunalbestyrelsen fastsætter de præcise størrelser af betaling for de i stk. 1, nævnte ydelser. Det forudsættes, at priserne maksimalt dækker de omkostninger, der er forbundet med at producere eller levere ydelserne.

§12c.

Stk. 1. Bestemmelsen er ny. Det foreslås at lovfæste bibliotekernes adgang til at opkræve gebyrer for forsinket aflevering af hjemlånt materiale. For så vidt angår fastsættelsen af de konkrete gebyrstørrelser, er der i vid udstrækning taget hensyn til bibliotekernes nuværende gebyrsatser, men der foreslås samtidig en margin med henblik på fremtidssikring af forslaget. Beløbene er således sat noget højere end bibliotekernes nuværende gebyrniveau. Endvidere fremgår det af bestemmelsen, at der med hensyn til satserne foreslås en differentiering mellem voksne brugere og brugere, der består af børn og unge under 15 år. Sondringen foreslås bl.a. som følge af sidstnævnte gruppes formentlig ringere betalingsevne.

Idet gebyrer for den enkelte kan opleves som en sanktion, er det fundet rigtigst, at maksimumssatserne fremgår af forordningsteksten.

Det bør bemærkes, at bestemmelsen er fakultativ således, at det er Landsstyret og kommunalbestyrelserne, der beslutter, hvorvidt der skal opkræves gebyrer og i givet fald, hvor høje disse gebyrer skal være inden for maksimumgrænserne og i forhold til bibliotekernes reelle udgifter i forbindelse med administration af hjemkaldelser.

Endvidere betales kun et gebyr for materialer, der er lånt samlet, men ikke et gebyr for hver materialeenhed.

Stk. 2. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at der tilvejebringes en klar lovhjemmel med hensyn til bibliotekernes adgang til at opkræve gebyr for udstedelse af erstatningslånerkort. Bestemmelsen tilsigter, at der kun vil kunne opkræves et gebyr, der svarer til de reelle omkostninger, der er forbundet med udstedelse af erstatningslånerkort. Af hensyn til den under stk. 1, nævnte problemstilling

vedrørende fremtidssikring, er maksimumbeløbet sat noget højere i forhold bibliotekernes nuværende niveau for udstedelse af erstatningslånerkort.

§ 12d.

Stk. 1. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at der indsættes en udtrykkelig hjemmel til at udelukke lånere fra at låne på biblioteket, såfremt forpligtelsen til at aflevere lånt materiale i ubeskadiget stand er misligholdt i et væsentligt omfang. Bestemmelsen kan således anvendes i de tilfælde, hvor en låner ikke afleverer materiale, som vedkommende har hjemlånt, eller hvor en låner har forvoldt skade på materiale, som afleveres og hvor låneren ikke har efterkommet et krav om at erstatte det lånte materiale. Udelukkelse kan endvidere komme på tale ved gentagen misligholdelse af låneforholdet, således at der i disse tilfælde kan gives karantæne for en bestemt periode for så vidt angår hjemlån. Bestemmelsen knytter sig alene til forpligtelser, der udspringer af lånt materiale og tager således ikke stilling til udelukkelse fra biblioteket som følge af overtrædelser af øvrige regler, herunder overtrædelser af eventuelle ordensreglementer. Bestemmelsen indeholder således ikke hjemmel til udelukkelse fra benyttelse af bibliotekets faciliteter. Sådanne udelukkelse må efter omstændighederne reguleres ud fra bibliotekets eget ordensreglement.

Stk. 2. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at der gives et bibliotek udtrykkelig adgang til at udelukke lånere som følge af restancer, der er opstået ved manglende betaling af gebyrer eller erstatning. Adgangen til at udelukke lånere kan alene bringes i anvendelse i forbindelse med restancer, der er opstået ved udlån af bøger og andet materiale samt ved udstedelse af erstatningslånerkort og kan derfor ikke anvendes i forhold til eksempelvis manglende betaling for fotokopier.

Stk. 3. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at sanktion i form af udelukkelse ophører, når en bruger har bragt sit mellemværende efter stk. 1 og 2, til ophør. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det ikke er tilstrækkeligt, at brugeren leverer beskadiget materiale tilbage, men at låneadgangen først kan reetableres, når der også er blevet betalt erstatning for det beskadigede materiale. Først når låneren har betalt hele det skyldige beløb, skal udelukkelsen ophøre, medmindre der er indgået en aftale med låneren, der sætter udelukkelsen ud af kraft. Hovedreglen foreslås indsat med henblik på, at der skal gøres "rent bord". Det er således ikke tilstrækkeligt, at låneren f.eks. nedbringer sin gæld, medmindre det sker i henhold til en eventuel afdragsaftale.

§ 12e.

Stk. 1. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at bibliotekerne hjemles adgang til at fastsætte begrænsninger i adgangen til hjemlån af materialet, hvis der eksempelvis er tale om særligt kostbart, sjældent, eller skrøbeligt materiale.

Stk. 2. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at bibliotekerne hjemles adgang til at opkræve et depositum i forbindelse med udlån af eksempelvis særligt kostbart eller sjældent materiale.

§ 12f.

Bestemmelsen er ny. Den giver det enkelte bibliotek mulighed for i overensstemmelse med praksis at fastsætte begrænsninger for lånerens samlede antal lån og reserveringer under hensyn til bibliotekets ressourcer, f.eks. bibliotekets beholdning af bestemte bøger. Forslaget tilsigter at undgå en ophobning af lånt materiale hos enkelte lånere, således at andre låneres adgang til materialet vanskeliggøres. Bestemmelsens formål er at sikre en større gennemstrømning i hjemlån.

§ 12g.

Stk. 1. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at Det Grønlandske Landsbibliotek og de kommunale biblioteker forpligtes til at vejlede brugerne om benyttelse af biblioteket. Det tilsigtes dermed, at brugerne oplyses om vilkår for benyttelse af bibliotekernes tilbud.

Stk. 2. Bestemmelsen er ny. Det foreslås, at Det Grønlandske Landsbiblioteks og de kommunale bibliotekers vejledningspligt ikke alene består i, at brugerne gøres bekendt med bibliotekets reglement, men at brugerne tillige får reglementet udleveret, således at det påhviler brugerne at have gjort sig bekendt hermed, og ikke alene gennem opslag og den mundtlige vejledning bibliotekerne måtte give.

Til § 2

Det foreslås, at forordningen træder i kraft den 1. juni 2005.