# 新加坡著作權集體管理團體相關法規之簡介

黄蒡涵

#### 壹、前言

#### 貳、新加坡集管團體相關法規

- 一、訂定之背景
- 二、賦予集管團體法律定義
- 三、集管團體執行業務須遵守類別許可條件
- 四、IPOS對集管團體之監管責任
- 五、集管團體對監管措施之陳述意見及救濟方式
- 六、監管措施之啟動程序
- 七、著作權仲裁委員會
- 八、小結

#### 參、與我國集體管理制度之比較

- 一、集管團體定義與性質
- 二、集管團體之許可
- 三、爭議解決機制
- 四、良善治理
- 五、使用報酬率審議
- 六、監督輔導
- 七、行政救濟

#### 肆、結語

作者現為經濟部智慧財產局著作權組專員。 本文相關論述僅為一般研究探討,不代表任職單位之意見。

## 摘要

新加坡集體管理團體自過去以來未受任何公共機構監督或管理,有鑑於集體管理團體於授權市場之重要性,新加坡政府修訂著作權法(Copyright Act 2021)於第9章制定集體管理團體規定(第458條至第476條),將集體管理團體納入法律規範並由新加坡智慧財產局進行管理,雖然著作權法已於2021年11月21日生效施行,惟新加坡政府預計再就集體管理團體部分辦理公眾諮詢,故第9章規定延後生效。

另為詳細規範集體管理團體類別許可之條件以及集體管理團體對新加坡智慧 財產局監管措施之相關執行細節,而於 2023 年訂定集體管理團體規則(Collective Management Organizations Regulations 2023),在前述規則公布正式條文後,會有 6個月的過渡期間,供各集體管理團體就類別許可條件訂定相應政策與程序以及 對組織結構及營運進行修正,俟過渡期間結束後與著作權法第 9 章同時生效。本 文將對著作權法第 9 章集體管理團體規定與 2023 年集體管理團體規則進行重點 介紹及研析。

關鍵字:新加坡、著作權法、著作權集體管理團體、類別許可條件、監管措施、 經濟懲罰、監管指示、停業令、著作權仲裁委員會

Singapore `Copyright Act `Copyright Collective Management Organization `Class Licence Condition `Regulatory Action `Financial Penalty `Regulatory Direction `Cessation Order `Copyright Tribunal

# 壹、前言

過去新加坡集體管理團體(下稱集管團體)的運作是採行「自我管制」(Self-Regulations)的方式,由集管團體自願性遵守各項行為準則自我約束,而不受政府機關的監督與管理,在執行業務上,亦不須取得政府的許可<sup>1</sup>,雖然新加坡先前相關法律未對「集管團體」(Copyright Collective Management Organization,CMO)一詞有所定義,惟在2009年著作權法「Copyright (Amendment) Act 2009」中,對授權人(Licensor)一詞之解釋,指的是協會、團體或組織(不論是法人或非法人組織)從事以談判、同意或其他集體管理許可方式管理不同作者作品之業務<sup>2</sup>,依據該解釋內容推定,集管團體性質包含協會、團體及法人與非法人組織。

現行新加坡有管理音樂著作之新加坡作曲家與作詞家協會(Composers and Authors Society of Singapore Ltd, COMPASS)<sup>3</sup>、管理錄音著作之新加坡音樂權利公開有限公司「Music Rights (Singapore) Public Limited, MRSS」<sup>4</sup>、管理語文著作之新加坡著作權許可與管理協會有限公司(Copyright Licensing and Administration Society of Singapore Ltd, CLASS)<sup>5</sup>及管理視聽著作之新加坡電影許可私人有限公司「Motion Picture Licensing Company(Singapore)Private Limited, MPLC」<sup>6</sup>共4家集管團體<sup>7</sup>,分別替不同類型之著作處理授權業務。在集管團體使用報酬部分,是由各集管團體自行訂定,集管團體可將尚未實施之使用報酬方

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 新加坡律政部,2017年,Copyright-Review-CMO-Consultation-Paper-2017,https://www.mlaw.gov.sg/news/public-consultation-on-proposed-licence-conditions-and-code-of-conduct-for-collective-management-organisations/(最後瀏覽日:2023/11/15)。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 參新加坡 2006 年著作權法第 149(1) 及 (3) 條規定。

<sup>3</sup> 於 1987 年成立,為非營利上市公司 (Non-profit public Company),管理音樂之重製權、公開演出權 (Performing in Public)及向公眾傳播權 (Communicating to the Public)等權利,2022年使用報酬收入約1,700萬新幣(約4億新臺幣),至2022年12月31日止,共有3,186名會員。

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 於 2018 年由 Recording Industry Music Services (RIMS) 和 Recording Industry Performance Singapore Pte Ltd (RIPS) 合併而成,為非營利性集體管理組織,管理錄音著作之卡拉 OK、音樂影片和商用錄音的重製權及公開演出權。

於1999年由圖書出版業者與作家成立,為非營利組織,管理書籍、報紙及雜誌等作品之重製權,主要授權對象為教育單位。

<sup>6</sup> 由電影製片公司成立,管理電影及電視節目等視聽著作之公開演出權,目前會員共900多名。

https://www.ipos.gov.sg/about-ip/copyright/copyright-owners/collective-management-organisations(最後瀏覽日:2023/11/15)。

案提交給著作權仲裁委員會(Copyright Tribunal)確認是否合理<sup>8</sup>,若為已實施之使用報酬方案,集管團體與利用人間有爭議時,任何一方可將使用報酬方案提交給著作權仲裁委員會決定,在著作權仲裁委員會作出決定前,使用報酬方案應繼續實施<sup>9</sup>。另若集管團體有拒絕授權或建議費率或授權條件不合理等情形時,利用人亦可向著作權仲裁委員會申請按合理條件許可<sup>10</sup>。

因目前各集管團體已不再遵循各行為準則,自我管制之機制被認為不具成效,為確保集管團體透明運作及良善治理,並強化對集管團體之監管,將所有辦理集管團體業務之主體納入新加坡智慧財產局(Intellectual Property Office of Singapore, IPOS)管理,故於 2021 年修正之著作權法(Copyright Act 2021)第 9 章(第 458條至第 476條)增訂集體管理團體規定<sup>11</sup>(Regulation of Collective Management Organisation),建構全新的集管團體監管規範,包括集管團體須符合類別許可條件(Class Licence Condition)始得執行集管業務、IPOS 作為集管團體之主管機關具有監管的責任、著作權仲裁委員會處理使用報酬案件爭議機制之效能等,由於新加坡政府預計再就集管團體部分辦理公眾諮詢,故該部分尚未生效。

於 2023 年依據著作權法第 505 條授權另行訂定集體管理團體規則 (Collective Management Organizations Regulations 2023,下稱 2023 年集管團體規則)<sup>12</sup>,就著作權法集體管理團體規定制定更詳細的執行內容,條文已於同年 10 月 31 日正式公告,將於 2024 年 5 月 1 日與著作權法第 9 章同時生效<sup>13</sup>。本文將分別就兩法訂定之重點進行介紹,並與我國集管制度比較,供我國未來集管條例修法之參考。

<sup>8</sup> 参新加坡 2006 年著作權法第 160 條規定。

<sup>9</sup> 参新加坡 2006 年著作權法第 161 條規定。

<sup>10</sup> 同註 9。

<sup>11</sup> 因屬於著作權法之專章,為與下面提及之 2023 年集管團體規則有所區分,故翻譯為集體管理團體規定。

https://www.mlaw.gov.sg/files/Annex%20A\_Copyright\_(Collective\_Management\_Organisations)\_ Regulations 2023.pdf (最後瀏覽日:2023/11/15)。

https://www.ipos.gov.sg/news/press-releases/ViewDetails/new-class-licensing-scheme-for-the-regulation-of-collective-management-organisations/(最後瀏覽日:2023/11/15)。

# 貳、新加坡集管團體相關法規

## 一、訂定之背景

新加坡集管團體一直以來未受公部門之監督,實務運作並不透明,常被權利人及利用人質疑與詬病。2019年新加坡律政部(Ministry of Law, MinLaw)與IPOS全面檢視新加坡著作權制度,並提出「新加坡著作權評論報告」(Singapore Copyright Review Report)<sup>14</sup>,其中就「如何強化現行集體管理之環境」議題,歸納有使用報酬分配不透明、集管團體是否有權利管理(部分)著作、在使用清單之提供及其正確性遇到困難、集管團體無法對會員承擔責任、利用人不知道有爭議解決機制或對該機制不滿意及創作人在特定活動利用自己著作時亦須支付使用報酬 <sup>15</sup>等問題,MinLaw 及 IPOS 認為應引進「類別許可計畫(Class Licensing Scheme)」,並就透明度、治理、課責及效率等方面設立標準,IPOS 作為主管機關,有權要求集管團體遵守或對違反規定之情形處以罰鍰、停業、撤銷集管團體之管理人員等監管措施。新加坡政府以該報告之內容作為完善集管體制之參考方向而進行修法。

# 二、賦予集管團體法律定義

依據新加坡著作權法第 459 條規定,以著作財產權人身份(或依授權)管理著作或表演,並制定或實施授權相關方案,辦理集管業務者,不論營利或非營利、組織或個人、於新加坡或海外設立以及集管業務是否為主要或唯一業務,皆屬集管團體。另於 2023 年集管團體規則第 3 條及第 4 條再進一步規定,縱使符合前述著作權法規定而被認定為集管團體,惟若屬於「隨選功能的串流訂閱服務業者(提供個人非商業利用並具有隨選功能)」以及「個人 (Individuals)」時,由於串流訂閱服務業者與集管團體分屬利用人及權利人,兩者本質不同,考量現行新加坡集管團體皆為實體法人,且 2023 年集管團體規則規定類別許可條件部分適用於「法人」而非個人,故明確將「隨選功能的串流訂閱服務業者」及「個人」予以排除。

https://www.mlaw.gov.sg/files/news/public-consultations/2021/copyrightbill/Annex\_A-Copyright\_ Report2019.pdf(最後瀏覽日:2023/11/16)。

<sup>15</sup> 因創作人與集管團體簽訂專屬授權契約,故於授權範圍內創作人亦無法使用自身著作,須向集管團體授權利用。

## 三、集管團體執行業務須遵守類別許可條件

由於新的集管制度是採取寬鬆的(Light-Touch)監管模式,集管團體不需要向 IPOS 申請登記許可,只要遵守(Comply With)各項類別許可條件<sup>16</sup>,例如: 訂定會員、分配及爭議解決政策、製作年度報告、公告會員政策等,即可自動獲得許可(Automatic Licensing),目前現有的4家集管團體均自動取得類別許可,惟各集管團體仍應遵守類別許可之要件,否則依新加坡著作權法第463條規定,IPOS 發現集管團體有違反類別許可條件時,可向集管團體及其管理人員處以罰鍰。

集管團體須遵守的類別許可條件分別規範會員契約、會員政策、分配政策、 爭議解決政策及調解、確保集管團體良善治理(包含治理、紀錄與報告)、重要 訊息及文件之公布等事項。又為儘可能降低各集管團體執行上的負擔,類別許可 條件為集管團體應符合之最低標準。以下就重點部分進行介紹:

## (一) 會員契約

集管團體應提供「專屬」及「非專屬」之會員資格供會員選擇<sup>17</sup>,若 會員選擇簽訂專屬授權之會員契約時,集管團體應解釋「專屬授權」含 意,讓會員了解不同會員資格之意義。會員契約應載明會員之著作或表 演名稱、集管團體對會員著作或表演所管理之權利性質,包含:授權期限、 授權範圍,同時亦應明確規定終止會員契約之方式及程序,且簽訂與修 正時應以書面為基礎,並應將契約副本提供予會員。

由於會員契約之內容可能因集管團體特性各有不同或是為特定會員量身訂作,因此集管團體只要符合上述規定即可,至於其他集管團體認為應在會員契約規定之部分,只要不違反 2023 年集管團體規則之規定,均可以自由訂定。

<sup>16</sup> 律政部部長可對「類別許可」設立一個或多個類別,並對各類別許可訂定應遵守相關條件。

<sup>17</sup> 參 2023 年集管團體規則第 5 條規定。

## (二)會員政策

會員政策係集管團體管理與會員間關係及與會員相關之權利,因此 須規定成為會員之標準,例如:為著作財產權人或專屬被授權人、著作 之數量等,至於實際詳細標準為何,由各集管團體自行決定,其餘應規 定部分如下:

### 1、會員有使用及放棄對其著作收取使用報酬之權利

集管團體須規定,會員是否可繼續利用本身之著作?若會員可利用自己著作,在哪些情形可以繼續使用?在前述情形利用會員著作時,集管團體是否可以放棄收取會員利用自己著作之使用報酬?

### 2、會員有權利變更或終止對集管團體之授權

會員可以將授權集管團體之管理權利,例如「專屬授權」契約變更為「非專屬授權」契約,並應在權利行使前3個月至9個月間通知集管團體,此時,集管團體應於會員表示變更或終止授權後14天內通知所有經許可利用該著作或表演的利用人,該通知應說明變更或終止的生效日期、著作或表演名稱、集管團體先前給予利用人之授權期間及該會員之聯繫方式,便於利用人及時停止使用該著作或表演,或後續可另行再向該會員確認著作授權情形。

若會員已授權集管團體管理著作或表演時,後續會員再變更或終止授權時,有「會員變更或終止授權生效達 18 個月 <sup>18</sup>」、「會員授權予集管團體之期間已屆滿」或「會員變更或終止授權生效後,給予利用人新的授權」之情形,集管團體應停止管理。

#### 3、會員大會程序

須規定每一會計年度至少召開一次會員大會、會員有權召開會員 大會及可對權利行使有附加條件(例如要求發出通知或規定擁有一定

<sup>\*\*</sup> 新加坡智慧財產局,2023年10月31日, Guide To The CMO Class Licensing Scheme, https://www.ipos.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/ipos\_factsheet\_cmo\_31102023\_fn.pdf,頁11(最後瀏覽日:2023/11/16)。

比例表決權之成員才能行使)、會員大會召開之法定人數、允許會員以遠端方式出席投票、會員大會之投票方式及代理投票方式及僅能由會員大會改其程序等。

#### 4、會員有知情的權利

集管團體應就「會員政策、分配政策及爭議解決政策之修訂」、「核心管理人員之變動」、「章程之修改」、「受罰鍰或監管指示(包含管理人員)」、「停業令」、「對罰鍰、監管指示及停業令申請複審之結果」等情形告知會員。

#### (三) 分配政策

在未將集管團體納入法規管理前,不論是利用人或是會員,對於集 管團體使用報酬之分配均有所質疑,希望能提高分配的透明度,讓使用 報酬能合理分配到會員身上,因此分配政策須秉持公平、及時與透明原 則,相關內容如下:

#### 1、使用報酬之計算與分配方法

集管團體須儘量以會員著作實際利用的情形為基礎,但無法得知 會員著作實際利用情形時,可以推估方式作為計算基礎,並應規定推 估之方法。

#### 2、分配使用報酬之頻率與方式

除非集管團體已盡最大努力收集,且利用人無法提供使用清單 (即無法分配使用報酬之原因在於利用人)時,否則集管團體應盡力 在會計年度結束6個月內,最遲不應超過12個月分配使用報酬。

#### 3、集管團體分配使用報酬應提供相關之資訊

相關資訊包含向會員提供利用其著作之利用人訊息、如何計算分 配給會員每著作或表演之使用報酬等,惟若因利用人無法提供著作資 訊時,則可規定不需提供會員。

#### 4、無法分配使用報酬之處理

若屬於無法分配使用報酬,集管團體應保留使用報酬之相關紀錄 (包括無法分配之原因),並保管使用報酬直至被分配或以其他方式 使用或依分配政策處理,若以特定步驟分配使用報酬(例如:確認有 權分配該筆使用報酬之會員),則須告知會員使用何種方式確認及每 一會計年度集管團體保管無法分配使用報酬之金額,惟若仍無法分配 使用報酬時,集管團體可用於分配政策中所規定之用途。

#### 5、應給予會員有質疑使用報酬分配的權利

會員在指定期限內(60天至3個月內),可要求集管團體提供分配金額之計算方式,並可對使用報酬分配提出異議。

### (四)爭議解決政策及調解

集管團體應訂定爭議處理程序,以解決集管團體與會員或利用人間 爭議,在集管團體接到會員或利用人爭議通知後30天內,應對爭議內容 進行調查並作出決定,若作出不利之決定時,須同時說明理由。

集管團體除可於爭議解決政策內規定對爭議決定提出內部救濟方式 (例如申訴),亦可對不同類型爭議有不同規定,例如為有效的處理爭 議案件,可分別對利用人及會員訂定不同爭議處理規定。由於爭議案件 屬性各有不同,因此法條僅規定最低限度的必要事項,讓各集管團體可 依需求訂定其餘條款。

此外,當集管團體對於爭議案件已作出決定,且依爭議解決政策對 於該決定之內部救濟程序已窮盡後,IPOS可向集管團體發出指示,要求 調解其與會員、利用人及潛在利用人間爭議,除非爭議之一方拒絕或不 參加調解,否則集管團體應遵守指示。

## (五)確保集管團體之良善治理

集管團體是否受權利人與利用人信賴,透明度與課責機制的落實至 為關鍵,透過製作財務紀錄及年度報告,以合理適當的方式公開相關資 訊,使會員、利用人及一般民眾可以了解集管團體的營運與收支,為確保集管團體能朝良善治理方向運作,集管團體應於章程中規定下列事項:

### 1、治理之要求

集管團體董事之任命及解任應由會員大會通過,由於董事主導集管團體之決策,故會員有決定董事之任命權,讓其為所作之決策負責。 另由於核心管理人員(Key Officer)<sup>19</sup>包含董事及執行官<sup>20</sup>,通常由其作成集管團體之決策並予以執行,若這類人員有「依法被剝奪擔任公司董事之資格」、「在其他已被發出停業令之集管團體擔任核心管理人員」及「依據監管指示於其他集管團體被解除核心管理人員之職務」等情事時,屬於當然解任之情形,前述因停業令及監管指示而被解除職務之期限為3年。

#### 2、財務紀錄之留存

集管團體應妥善保留財務紀錄至會計年度結束後6年,財務紀錄 應包含收取使用報酬金額、從使用報酬扣除之費用及獲得使用報酬分 配之會員與分配時向會員提供之資訊。會員在每一會計年度可至少查 閱一次集管團體之財務紀錄<sup>21</sup>。

#### 3、製作年度報告

集管團體應於每會計年度製作年度報告,並於下一會計年度向會員大會提交,年度報告內容須包含:會計年度當年之財務報表<sup>22</sup>,集管團體年度活動資訊、該會計年度收取使用報酬之訊息<sup>23</sup>、該會計年度支付給核心管理人員薪酬(包含薪水以外之福利)、集管團體若將著作交由另一集管團體管理(Partner CMO)並有簽訂合作協議時,

<sup>19</sup> 依據 2023 年集管團體規則第 2 條規定,就法人團體而言,指該法人團體的董事、首席執行官或其他類似的管理人員。

<sup>20</sup> 即類似我國集管團體之總經理職位。

<sup>21</sup> 依據條文意思,僅限於查閱會員本人之財務紀錄。

²² 指資產負債表、收入與支出帳戶(業務支出之明細)。

<sup>23</sup> 包含收取之使用報酬總額、使用報酬之比例(構成比例之細項,例如:集管團體各項使用報酬率與每項使用報酬率適用之案件類別及分別屬於哪些權利)、從所收取之使用報酬扣除之金額、類型及以社會、文化或教育服務方式扣除之詳情、已分配給會員之金額、應分配給會員但未分配之金額。

應提供簽訂協議之日期、Partner CMO 名稱、該會計年度集管團體與 Partner CMO 相互支付給對方之金額、Partner CMO 依協議所扣除金額(包含管理費)。

### (六)重要訊息及文件之公布

集管團體應將所管理著作之資訊、相關財務資料、章程及分配與爭 議解決政策等重要資訊公告於網站,亦為透明度與課責機制的落實,向 公眾提供這些資訊,也利於潛在利用人與集管團體未來的協商談判。

網站公告管理著作(表演)之相關資訊分為公告「完整的著作或表演清單」(須包含著作(表演)名稱、權利人姓名、集管團體管理之權利類別以及是否以專屬授權方式管理)或僅公告「會員、合作協會之名稱」,並承諾對利用人利用明顯屬於會員著作或表演涉及侵權時負賠償責任<sup>24</sup>。除上述管理著作相關資訊外,集管團體網站應就其會員政策、成為集管團體會員程序(包含相關表格及申請所需時間)、使用報酬率、過去6年之年報、核心管理人員姓名、章程、分配及爭議解決政策、將著作交由其他集管團體管理簽訂之最新合作協議清單等資訊予以公告。

集管團體網站亦須提供電子郵件,利用人可向該信箱詢問著作或表演是否由該集管團體管理或要求證明著作或表演是由集管團體所管理, 集管團體收到問題或請求後須於14天內回應。

# 四、IPOS對集管團體之監管責任

IPOS 作為主管機關對集管團體有管理及監督的責任,可透過書面通知要求疑似從事集管業務人員出示相關文件或資料(受法律保護資料除外)<sup>25</sup>,並有監管指示(Regulatory Direction)<sup>26</sup>、經濟懲罰(Financial Penalty)及停業令(Cessation

<sup>\*</sup>新加坡智慧財產局,2023年10月31日,Guide To The CMO Class Licening Scheme, https://www.ipos.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/ipos\_factsheet\_cmo\_31102023\_fn.pdf,頁21(最後瀏覽日:2023/11/16)。

<sup>25</sup> 參 2023 年集管團體規則第 40 條規定,若有不遵守 IPOS 之通知,即屬犯罪,經定罪後可處以 2,000 新幣罰金或 12 個月以下有期徒刑或併罰之。

<sup>26</sup> 效力優於成文法與集管團體之章程或備忘錄。

Order)等處分集管團體及其管理人員的權利,前述監管指示、經濟懲罰及停業令統稱為「監管措施」(Regulatory Action)<sup>27</sup>,分別說明如下:

### (一) 監管指示

IPOS在「為獲取集管團體及其執行業務資訊以對集管團體進行一般監管」、「確保集管團體遵守類別許可條件」、「確保集管團體良善治理」、「為調查違法情事」及「為確保集管團體於停業令生效期間未執行集管業務」之情形時,可以書面要求集管團體及其管理人員為下列行為,包括「為遵守類別許可條件提供擔保」、「對集管團體進行審計查核(查核費用由該集管團體或其管理人員負責)」、「集管團體於違反許可條件時,與管理人員一併接受業務審計查核並支付所產生之費用及其他費用」、「撤銷或任命某人為集管團體之管理人員」、「將業務移交給IPOS指定人員」、「禁止集管團體管理新作品或表演」及要求「集管團體之管理人員辭職或停止以該身分行事」等。

若有不遵守監管指示或故意阻止或妨礙遵守監管指示者,可處 10,000 新幣 28 以下之罰金或 6 個月以下有期徒刑或兩者併罰 29。

### (二)經濟懲罰

IPOS 發現集管團體有違反類別許可條件 30 之情形時,可以書面對其集管團體及就違反行為負責之管理人員分別處以 20,000 新幣以下之罰鍰。

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> 參 2023 年集管團體規則第 2 條規定。

<sup>28 10,000</sup> 新幣約為新臺幣 22 萬 9,300 元。

<sup>30</sup> 新加坡著作權法第 463 條 (1) 若新加坡智慧財產局發現集管團體有違反其類別許可條件之情形,得以書面為以下處分: (a) 對集管團體處 20,000 新幣以下之罰鍰;及 (b) 對應就違反行為負責之集管團體管理人員,分別各處 20,000 新幣以下之罰鍰……。

## (三)停業令

當「集管團體未遵守類別許可條件或監管指示」、「管理人員未遵守監管指示」、「財務有重大不當之處」及「IPOS認為對公益有必要」時, IPOS可無限期或一定期間內命集管團體停止執行集管業務<sup>31</sup>。

若於停業令期間執行集管業務者,可被處 50,000 新幣 32 以下之罰金或 3 年以下有期徒刑或兩者併罰 33 。此外,若集管團體已被處以經濟懲罰或是受有刑罰,IPOS 仍可命集管團體停業。

## 五、集管團體對監管措施之陳述意見及救濟方式

由於 IPOS 之權利甚大,為平衡 IPOS 及集管團體兩方之權利,賦予集管團體在 IPOS 執行監管措施前有陳述意見 (Representations)機會,並就已執行之監管措施有複審 (Reconsider)及異議 (Appeals)的救濟程序,分別說明如下:

## (一) 陳述意見

新加坡著作權法第 463 條 (2) 及第 465 條 (2) 分別規定, IPOS 執行「經濟懲罰」及「停業令」前,應給予集管團體陳述意見之機會,至於監管指示部分,考量部分監管指示具有時效性,例如要求集管團體提供資訊以因應調查程序之情形,故須由 IPOS 視監管指示內容,再決定是否給予陳述意見。

在正式對集管團體採取監管措施前,IPOS 須以書面通知集管團體所欲採取監管措施之類型,若為經濟懲罰時,應載明金額;為監管指示時,應載明相關條款;為停業令時,則應載明期間,同時亦須檢附理由及相關證據,並於通知內說明集管團體可於 21 天 34 內向 IPOS 陳述意見。

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> 參新加坡著作權法第 465條(1)若有以下情形,新加坡智慧財產局得以書面命集管團體無限期或在指定期間內停止為集管業務:(a)該集管團體沒有遵守:(i)類別許可條件;或(ii)向其發出的監管指示。(b)集管團體的管理人員沒有遵守向其發出的監管指示。(c)集管團體的財務狀況有重大不當之處;或(d)新加坡智慧財產局認為對公益有必要時……。

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> 50,000 新幣約為新臺幣 114 萬 6,500 元。

<sup>33</sup> 與註 29 同樣為刑罰,應由法院論處。

<sup>34</sup> 新加坡智慧財產局, 2023年10月31日, Guide To The CMO Class Licensing Scheme, https://www.ipos.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/ipos\_factsheet\_cmo\_31102023\_fn.pdf, 頁 27 (最後瀏覽日: 2023/11/16)。

陳述意見若未符合 2023 年集管團體規則之規定或集管團體未遵守 IPOS 的指示或陳述意見之內容無意義或無根據(Vexatious)時,IPOS 可直接拒絕採納陳述意見,同時應以書面通知陳述人 35。若無前述情形,IPOS 在考量陳述意見內容後,可繼續執行原預定之監管措施或以書面通知集管團體不採取任何監管措施。

### (二)複審

若集管團體對監管措施處分不服可於 IPOS 書面處分通知後 21 天 36 內以 IPOS 網站所規定之格式並檢附相關文件向其申請複審 37 ,由於集管團體通常於陳述意見時就已提出法律依據、說明及相關證據等資料,因此在複審階段除非有新事證,否則不應再提出重複內容與資料。

另 IPOS 為確保集管團體於陳述意見階段能提出所有相關的文件與資料,並考量未收取任何費用,可能導致複審程序遭到濫用,故於提出複審申請時應繳交 500 新幣 38 之規費。

複審申請若有未符合 2023 年集管團體規則之規定或集管團體未遵守 IPOS 的指示或陳述意見之內容無意義或無根據時,IPOS 可直接拒絕複審之申請。若無前述情形,IPOS 應在提出複審之日起 3 個月內以書面通知複審決定。

# (三) 異議

集管團體受「罰鍰處分」、「停業令」以及「移交集管業務予 IPOS 所指定人員之監管指示」處分時,應於複審決定之日起 21 天 39 內,以 IPOS 網站規定格式並檢附相關文件向部長申請異議,並繳交 800 新幣 40 之規費。

<sup>36</sup> 同註34。

<sup>38</sup> 同註 34,500 新幣約為新臺幣 1 萬 1,455 元。

<sup>39</sup> 同註34。

<sup>40</sup> 同註 34,800 新幣約為新臺幣 1 萬 8,300 元。

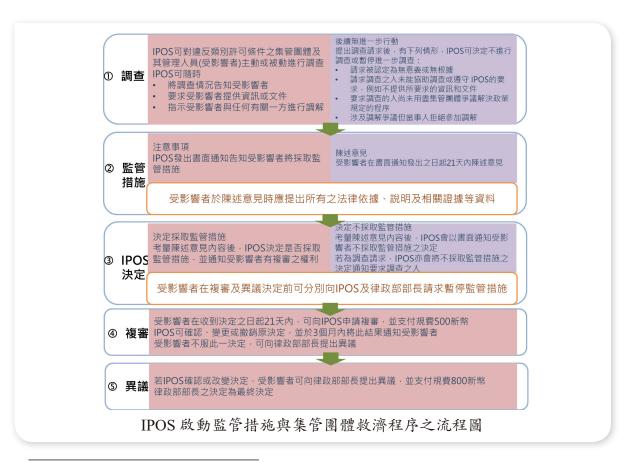
新加坡著作權集體管理團體相關法規之簡介

提起異議有未符合 2023 年集管團體規則或集管團體未遵守 IPOS 的指示或陳述意見之內容無意義或無根據時,部長可直接確認異議決定,同時應以書面通知申請人。異議為救濟最後之手段,異議結果為處分之最終決定。

## 六、監管措施之啟動程序

在執行監管措施前,IPOS 有權對集管團體及其管理人員進行調查,該調查可以是自發性,亦可依集管團體會員或利用人(包含潛在利用人)之請求進行。若屬於後者,會員或利用人須先依集管團體爭議解決政策所規定之程序處理,除非該程序無法解決,IPOS 才會進行調查,於調查後,集管團體確實有違反類別許可條件之情形,IPOS 才會採取監管措施。

對於IPOS發出之監管措施,集管團體可採取複審及異議的救濟程序,且亦可向IPOS要求於複審或異議決定前,暫時停止監管措施。詳細流程如下圖<sup>41</sup>:



<sup>41</sup> 同註 34。

## 七、著作權仲裁委員會

著作權仲裁委員會是由1名主任委員(需具有法官資格)、2名副主任委員及15名以下委員組成,皆由律政部部長任命,每項案件由3名委員負責,其中1名為主席,由主任委員或副主任委員擔任,案件依照多數意見決定,處理案件之範圍包含集管團體使用報酬相關爭議、未按合理條件給予授權、未生效使用報酬方案之審查42及已生效使用報酬方案之審議43等,分別說明如下:

## (一)對使用報酬率方案審查或審議

尚未生效的使用報酬方案,由集管團體決定是否交由著作權仲裁委員會審查,至於已生效的使用報酬方案,得由集管團體、利用人或代表利用人之組織提交著作權仲裁委員會審議,前述案件經著作權仲裁委員會受理後,應確認或變更該使用報酬方案並指明決定生效的日期及該決定為無限期或於特定期間內有效。此外,已生效之使用報酬方案於審議期間內仍為有效。

## (二)對使用報酬之決定再審議

對於使用報酬方案審查或審議決定不服時,可由集管團體、利用人或代表利用人組織提交給著作權仲裁委員會再審議,著作權仲裁委員會考量實務狀況為合理決定。另對於發布未滿1年長效決定(即有效期限超過1年3個月之決定)及離到期尚有3個月以下短效決定(即有效期限為1年3個月以下決定),須經由著作權仲裁委員會許可才能提起40於再審議期間內使用報酬方案仍有效。

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> 原文為「Review of proposed tariff scheme」,因著作權仲裁委員會是對未生效之使用報酬方案 作出合理決定,並且指定生效日期,故此處「Review」譯為「審查」似較宜。

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> 原文為「Review of in-force tariff scheme 」,與我國費率審議制度類似,利用人就已生效實施之費率有異議而提交予著作權仲裁委員會決定,故此處「Review」譯為「審議」。

## (三) 向著作權仲裁委員會申請按合理條件給予許可

若集管團體拒絕依使用報酬率方案條款授予利用許可、所依據的條 款不合理、現有使用報酬費率方案不適用、沒有訂定使用報酬費率方案 及使用報酬費率方案尚未生效等情形下,利用人或代表利用人之組織得 向著作權仲裁委員會提出申訴,要求命令集管團體按合理條件給予許可。

### 八、小結

觀察本次集管團體相關法規所訂定內容,顯見新加坡政府對 2019 年新加坡著作權評論報告中所反映之問題頗為重視,也有所回應,例如:集管團體須提供非專屬授權之方式與會員簽約,使會員與集管團體間關係較有彈性,同時亦要求集管團體明文規定會員是否可利用自己著作、利用的方式以及會員契約方式等與會員相關之權利;要求集管團體應對使用報酬分配的方式、頻率及無法分配之情形予以明訂,同時亦須提供會員分配相關資訊;集管團體應就管理著作之資訊、相關財務資料、章程、使用報酬率、過去 6 年之年報、核心管理人員姓名等重要資訊公告於網站,以解決集管團體透明度不足、治理成效不彰等問題。

雖然新加坡政府不斷強調此次修正讓集管團體在遵守類別許可條件方面仍保有彈性,不過法律對於類別許可各項條件仍有一定的規範,且強制要求各集管團體遵守,另新加坡政府對於集管團體介入控制的程度甚高,且賦予主管機關IPOS有經濟懲罰、監管指示及停業令等管制手段,整體而言,不論是對集管團體治理或是IPOS之管理方式越趨於嚴格,集管團體是否能於2024年5月1日前完成類別許可所要求的條件,並適應新加坡政府的管理方式,仍有待觀察。

# 參、與我國集體管理制度之比較

我國著作權集體管理條例(下稱集管條例)於2022年5月18日修正施行, 修法背景主要是集管團體協助著作財產權人向利用人收取使用報酬,其業務執行 具有公益色彩,在實務運作過程中發現若干集管團體良善治理規範與著作權專責 機關監督輔導規定尚有不足,例如部分集管團體缺乏內部控制制度,致未能有效 運作,發生弊端等,又為發揮集管團體組織功能,以昭公信,業務及財務狀況應建立適度公開於眾機制,達成著作利用便捷授權之目的,與本次新加坡朝向透明、良善治理與加強監督之修法方向一致。

雖然我國與新加坡修法的目的不謀而合,惟新加坡與我國不論是在集管制度 及集管團體自治等方面皆有不同,以下就兩法分別進行說明:

## 一、集管團體定義與性質

我國集管團體由著作財產權人或專屬授權之被授權人組成,為多數著作財產權人管理著作財產權,訂定統一之使用報酬率及使用報酬分配方法 45,據以收取及分配使用報酬,以管理人之名義與利用人訂定授權契約之集管業務,並以團體之名義,行使權利、履行義務之公益性社團法人。

新加坡集管團體以著作財產權人之身分或依授權管理多數作者或表演者之著 作或表演,訂定或實施授權相關方案,辦理集管業務者,包含組織、法人團體及 非法人團體,不論是否營利 <sup>46</sup> 以及集管業務是否為其主要或唯一業務皆屬之。

## 二、集管團體之許可

我國集管團體為特許制,須由專責機關許可設立,並於2021年修法時新增 新申請集管團體之公共諮詢制度<sup>47</sup>,專責機關應將申請設立集管團體之案件公告 於網站30日供公眾提供意見,且得作為專責機關審查之參考。若有未經許可執 行集管業務,處以罰鍰之行政處罰。

新加坡集管團體於新法施行後將自動取得類別許可(仍須符合類別許可條件 規定)。若有未經許可執行集管業務者,將被處以罰金及有期徒刑之刑事懲罰。

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> 參我國集管條例第 3 條第 1 款規定。

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> COMPASS、MRSS 及 CLASS 於網站表示屬非營利之性質。

新加坡著作權集體管理團體相關法規之簡介

## 三、爭議解決機制

我國集管團體設有申訴委員會,處理會員與集管團體間著作權或使用報酬等 爭議<sup>48</sup>,有關申訴委員會之程序、處理方式等原則,則是按各集管團體章程規定, 至於集管團體與利用人間之授權爭議,並非申訴委員會處理之範圍,須另以調解、 協商或訴訟之方式處理。

新加坡規定集管團體應訂定爭議解決政策,處理會員、利用人及潛在利用人之爭議,同時亦應規定處理之過程、時程、對爭議結果之救濟(例如申訴),此外,IPOS在集管團體內部之救濟程序窮盡後,可指示要求集管團體調解與會員或利用人之爭議。

## 四、良善治理

我國於 2021 年修法時,特別就強化集管團體良善治理予以規定,增訂應提供明確管理著作資訊 (包含持有比例、著作人等) <sup>49</sup> 及使用報酬收取與分配概況供公眾查閱 <sup>50</sup>;規定董事、監察人及董事長任期與連任限制 <sup>51</sup> 避免長期由相同人擔任管理職務影響集管團體之發展;對集管團體之人事、財務及業務建立內控制度 <sup>52</sup>,且須於每年繳交內部控制聲明書予著作權專責機關;財務報表應經會計師查核簽證等規定 <sup>53</sup>。

新加坡要求應訂定董事會之任命及罷免與核心管理人員當然解任之規定;財務紀錄應予以保存並可供會員查詢;集管團體有製作年報義務,年報中須揭露核心管理人員之薪酬、財務報表等資訊,並應網站上公告與集管團體財務、人事及業務有關之重要資訊。

<sup>48</sup> 参我國集管條例第20條規定。

<sup>49</sup> 參我國集管條例第27條第1項規定。

<sup>50</sup> 参我國集管條例第22條第1項規定。

<sup>51</sup> 參我國集管條例第15條第4項規定。

<sup>52</sup> 參我國集管條例第19條之1之規定。

## 五、使用報酬率審議

我國集管團體使用報酬是由專責機關進行審議,僅能對集管團體已公告的使 用報酬申請審議,經決定後之使用報酬,自實施日起三年內不得再申請審議<sup>54</sup>, 審議決定為行政處分,如對審議決定不服應向專責機關之上級機關提起訴願及向 法院提起行政訴訟。

新加坡集管團體使用報酬之決定由著作權仲裁委員會處理,不論生效或未生 效之使用報酬皆可向著作權仲裁委員會申請審議或審查,若對審查或審議決定不 服者,可再向著作權仲裁委員會申請再審議。

## 六、監督輔導

我國專責機關可命令集管團體變更業務執行方式或對違反法令或章程行為限期改正(類似於新加坡之監管指示),對於不遵守命令之集管團體,可處以行政罰鍰,並得按次處罰至改善為止,另由於董事等管理人員多係由會員大會選舉產生,依私法自治原則,專責機關並不會介入管理人員之任命,僅在集管團體有違反法令或章程之行為,且未依專責機關限期改正之期間改正時,得停止、解任或令集管團體撤換執行該違法行為之董事、監察人。

新加坡對集管團體發出監管指示之範圍較廣,對於不遵守監管指示者,新加坡可處停業令,亦得就集管團體管理人員之任免事項為監管指示,包括撤銷或任命集管團體之管理人員、或要求管理人員辭職等。

# 七、行政救濟

我國集管團體對於專責機關所作具有行政處分性質之行政命令不服時(包含使用報酬費率決定、集管團體設立及集管團體廢止等),可向上級機關經濟部提起訴願,若對訴願結果不服者,則得向智慧財產及商業法院提起行政訴訟。

新加坡集管團體對 IPOS 監管措施不服時,集管團體或管理人員,可向 IPOS 申請複審;對於複審結果不服,可向律政部長提出異議。

<sup>54</sup> 參我國集管條例第25條規定。

## 二國制度比較整理如下:

## 我國與新加坡集管團體制度之比較表

	我國	新加坡
集管團體定義與性質	須由著作財產權人及專屬授權之被 授權人組成。 訂定統一之使用報酬率及分配辦 法。屬於公益性社團法人。	以著作財產權人身分或依授權(不限於專屬授權)管理多數著作或表演及訂定或實施授權相關方案。不論營利與否之組織、法人團體及非法人團體皆屬之。
集管團體許可	由專責機關特許設立,未經許可而 執行集管業務,專責機關可處以罰 鍰之行政處罰。	自動取得類別許可(須符合類別許可條件之規定)。未經許可執行集管業務者,有罰金及有期徒刑之刑事懲罰。
爭議解 決機制	由集管團體之申訴委員會處理會員 與集管團體間之爭議,至於集管團 體與利用人間授權爭議,須另以調 解、協商或訴訟方式處理。	由集管團體訂定爭議解決政策,處 理會員、利用人及潛在利用人之爭 議。
良善治理	董事、監察人及董事長任期與連任 限制之規定,提供管理著作資訊 (包含持有比例、著作人等)及使 用報酬收取資訊供查閱,對集管團 體之人事財務及業務建立內控 度,財務報表應經會計師查核簽證 等。	董事會之任命及罷免與核心管理人員當然解任之規定,財務紀錄團體 以保存並可供會員查詢露核心記, 以保存 報義務 (須揭露核心]) 有製作年報義務 (須揭惠接管) ,與作年報義務 (類表等資訊、人) 網站須公告與集管團體財務、 及業務有關之重要資訊等。
使用 報酬率 審議	由專責機關進行。	由著作權仲裁委員會處理。
監督	專責機關可命令集管團體變更業務 一章 集管團體變更業務 一章 是 一章	IPOS對集管團體發出監管指示之範圍較廣,對於不遵守監管指示者,可處停業令。亦得就集管團體管理人員之任免事項為監管指示,包括撤銷或任命集管團體之管理人員、或要求管理人員辭職等。
行政救濟	集管團體對專責機關所為行政處分 有不服時,向上級機關提起訴願, 若對訴願結果不服者,則得向法院 提起行政訴訟。	集管團體或管理人員對 IPOS 監管措施不服時,向 IPOS 申請複審,對於複審結果不服,向律政部長提出異議。

# 肆、結語

此次新加坡政府採行遵守類別許可條件的管理制度,是新加坡集管團體自成立執行業務以來最重大的一次變革,包含明確會員相關之權利、使用報酬分配資訊透明、爭議解決機制程序之訂定、核心管理人員當然解任規定及向公眾揭露相關資訊等良善治理部分予以規範,賦予行政機關管制的實質權力,惟在使用報酬訂定的部分,原則上仍由市場決定,有爭議時則交由著作權仲裁委員會審議,行政機關並不介入處理。

新加坡著作權法部分修正條文及 2023 年集管團體規則將於 2024 年 5 月 1 日正式生效,在法規生效前,各集管團體要制訂相關措施與程序以符合法規的要求,現行新加坡 4 家集管團體分別處理不同類別著作的授權,由於同一類別著作僅有 1 家集管團體,不同類別各集管團體間之組織規模較難相比較,因此各集管團體 運作是否都能符合修法後的新制度?若現有集管團體無法符合新制度之要求,後續如何處理?由 IPOS 發出監管指示抑或依法令其停業?仍是未知數,至於集管團體立法管制之成效如何?是否能確實解決現行實務面臨授權不公、資訊透明性 及集管團體管理等問題,仍待後續觀察。