

JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Joakim Lundin

Rättsliga former för finansiering av Public  
Service  
- från licensavgift till skattefinansiering

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Mats Tjernberg

Period 1 VT 2019

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Metod och perspektiv	9
1.4 Material	10
1.5 Forskningsläge	12
1.6 Avgränsning	12
1.7 Disposition	14
<b>2 BESKATTNINGENS GRUNDLÄGGANDE STRUKTUR</b>	<b>16</b>
2.1 Kort historik	16
2.2 Beskattningens funktion, syfte och rättsliga principer	18
2.2.1 Skatteförmågeprincipen	19
2.2.2 Intresseprincipen	20
2.2.3 Legalitetsprincipen	20
2.2.4 Likformighetsprincipen	21
2.3 Det svenska skattesystemet	21
2.3.1 Direkta och indirekta skatter	22
2.3.2 Likhet vid beskattning	23
2.4 Sammanfattning	25
<b>3 PUBLIC SERVICE ROLL I SAMHÄLLET</b>	<b>26</b>
3.1 Kort historik	26
3.2 Public service i Sverige	27
3.2.1 Bakgrund	28
3.2.2 Verksamhetens styrredskap	30
3.2.3 Komparativ utblick	32
3.2.3.1 Finansiering via TV-avgift	32

3.2.3.2	Finansiering via skattsedeln	33
3.2.3.3	Skattefinansiering	34
3.2.4	Statistik	35
3.2.4.1	Programutbud	35
3.2.4.2	TV-avgiften, apparattillgång och fördelning av tittare	35
3.2.4.3	Hushållens sammansättning	37
<b>3.3</b>	<b>Komparativ undersökning</b>	<b>39</b>
3.3.1	Storbritannien	40
3.3.2	Norge	41
3.3.3	Tyskland	42
3.3.4	Finland	43
3.3.5	Nederländerna	43
<b>3.4</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>44</b>
<b>4</b>	<b>FINANSIERINGSSYSTEMETS UTVECKLING</b>	<b>46</b>
<b>4.1</b>	<b>Licensavgiften och den tekniska utvecklingen</b>	<b>46</b>
4.1.1	Finansieringssystemets historia	46
4.1.2	Teknikens föränderlighet	49
<b>4.2</b>	<b>Proposition 2009/10:115 – En ny radio och TV-lag</b>	<b>50</b>
4.2.1	AV-direktivet och dess genomförande i svensk rätt	51
4.2.2	Yttrandefrihetsgrundlagen	52
4.2.3	Myndigheten för press, radio och tv	54
<b>4.3</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>55</b>
<b>5</b>	<b>PUBLIC SERVICE-UTREDNINGEN</b>	<b>56</b>
<b>5.1</b>	<b>Nya konsumtionsmönster</b>	<b>56</b>
<b>5.2</b>	<b>Finansieringssystemets förutsättningar</b>	<b>57</b>
5.2.1	Public service-avgiften	59
5.2.2	Public service-avgiftens innebörd	62
5.2.2.1	Public service-avgiftens storlek	63
5.2.2.2	Uppbörderna av avgiften	64
<b>5.3</b>	<b>Finansieringssystemets innebörd</b>	<b>65</b>
5.3.1	Stärkt oberoende	66
5.3.1.1	Public service-avgiften	67
5.3.1.2	Medelstildelningen	67
5.3.1.3	Sändningstillstånden	68
5.3.1.4	Förvaltningsstiftelsen	68
5.3.2	Förväntade återverkningar	69
5.3.2.1	Enskilda	69
5.3.2.2	Företag	71
5.3.2.3	Staten	71
<b>5.4</b>	<b>Alternativa system</b>	<b>72</b>
5.4.1	Utvidgad apparatavgift	72
5.4.2	Obligatorisk hushållsavgift	74
5.4.3	Obligatorisk individuell avgift	75

<b>5.5 Sammanfattning</b>	<b>77</b>
<b>6 ANALYS, DISKUSSION OCH SAMMANFATTANDE KOMMENTARER</b>	<b>78</b>
<b>6.1 Inledning</b>	<b>78</b>
<b>6.2 Public service</b>	<b>79</b>
6.2.1 Vad innebär public service?	79
6.2.1.1 Programföretagens självständighet	80
6.2.1.2 Public service – en kollektiv nyttighet?	81
6.2.2 Hur förhåller sig public service till statsmakterna?	82
<b>6.3 Finansieringens historik</b>	<b>83</b>
<b>6.4 Public service-lagen</b>	<b>84</b>
6.4.1 Motiveringar bakom en skattefinansiering	84
6.4.2 Konsekvenser för gemene man	87
<b>6.5 Sammanfattande kommentarer och slutsatser</b>	<b>88</b>
<b>BILAGA A</b>	<b>92</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>93</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>96</b>

# Summary

Already long before the shift to a tax financing of public service, discussions regarding the future prospects of the business were conducted, in the light of the technological developments in the area. In a legislative proposal in 2005 regarding changes in the former radio and TV law, arguments were put forward that public service should be financed through taxes, in order to guarantee long-term and safe financing.

As the thesis shows, there are several basic legal principles to consider when establishing new tax legislation, where some principles may be opposed to each other. The assessment made is that the outcome may be determined with regard of, partly how established the principle is in Swedish law, partly how the outcome will affect the majority of the population in a direction that is positive for them. In the end, the new law, on the whole, is considered compatible with the core of the most basic legal principles, despite the fact that all interests cannot be met at the same time.

Public service occupies a major role in our society, although many of us may not be aware of it. Public service is seen as a collective utility that has a democratic value for the whole society, regardless of whether the individual utilizes the supply or not. The three broadcasters, SVT, SR and UR is probably something most of us come in contact with, if not via the TV, perhaps via the internet by, for example, SVT Play. Using other platforms than the traditional TV or radio to enjoy radio and TV channels is probably something we all recognize. It has happened a lot in just ten years and it is mainly this development, our changed consumption patterns, which led to the shift to a tax financing. The comparative study shows that not only is Sweden facing the challenges associated with technological development, but most countries in Europe face the same difficulties. The question of how long-term financing of public service is to be guaranteed despite the changes in consumption patterns is a question that many countries face.

The technical development along with the fact that around 11 percent of the taxable households avoid themselves from contributing to the financing, was the two main reasons why Sweden considered that the need for a new financing method has been so great. A comprehensive issue of the thesis has been to examine whether the benefits achieved through this new financing system are considering the disadvantages that a reorganization to tax financing may entail. If the point of departure is that public service is a collective utility that is an important component of Swedish society, the answer according to me is affirmative. However, both the question and the answer are considerably more complex than what one might think, which this thesis will describe.

# Sammanfattning

Redan långt före omläggningen till en skattefinansiering av public service fördes diskussioner rörande verksamhetens framtidsförutsättningar, mot bakgrund av den tekniska utvecklingen på området. I ett lagförslag 2005 gällande förändringar i den dåvarande radio- och TV-lagen fördes argument för att public service borde finansieras via skattemedel, för att garantera en långsiktig och trygg finansiering.

Som uppsatsen visar finns det ett flertal grundläggande rättsprinciper att beakta vid utformandet av ny skattelagstiftning, där vissa principer kan komma att ställas emot varandra. Bedömningen som gjorts är att utfallet får avgöras av vilken eller vilka principer som väger tyngst med beaktande av, dels hur etablerade principerna är i svensk rätt, dels hur valet kommer att påverka den största delen av befolkningen i en för dem positiv riktning. I slutändan får den nya lagen i det stora hela anses förenlig med kärnan i de mest grundläggande principerna, till trots för att alla intressen inte samtidigt kan tillgodoses.

Public service upptar en stor roll i vårt samhälle även om många av oss kanske inte är medvetna om det. Public service ses som en kollektiv nytthet som har ett demokratiskt värde för hela samhället, oavsett om individen utnyttjar utbudet eller ej. De tre programföretagen, SVT, SR och UR kommer troligtvis de allra flesta av oss i kontakt med, om inte via Tv:n så kanske via internet i form av exempelvis SVT Play. Att använda andra plattformar än den traditionella Tv:n eller radioapparaten för att konsumera radio- och Tv-kanaler är troligtvis något som vi alla känner igen oss i. Det har hänt mycket på bara tio år och det är i huvudsak denna utveckling, våra förändrade konsumtionsmönster, som föranlett omläggningen till en skattefinansiering. Den komparativa undersökningen ger vid handen att det inte bara är Sverige som står inför de utmaningar som är förenade med den tekniska utvecklingen, utan de flesta länder i Europa möter samma

svårigheter. Frågan hur en långsiktig finansiering av public service ska garanteras i takt med förändrade konsumtionsmönster är en frågeställning många länder står inför.

Den tekniska utvecklingen tillsammans med det faktum att runt 11 procent av de avgiftsskyldiga hushållen undandrar sig från att bidra till finansieringen, var de två huvudsakliga anledningarna till varför Sverige ansett att behovet av ett nytt finansieringssystem varit så stort. En övergripande frågeställning med uppsatsen har varit att undersöka om de fördelar som uppnås genom det nya finansieringssystemet överväger de nackdelar som en omläggning till skattefinansiering kan komma att innebära. Om utgångspunkten är att public service verkligen är en kollektiv nytta som är en viktig beståndsdel i det svenska samhället är svaret enligt mig jakande. Emellertid är både frågan och svaret betydligt mer komplext än vad som låter sig påskinas, vilket uppsatsen kommer att redogöra för.



# Förord

Jag vill rikta ett stort tack till Mats Tjernberg som bidragit med värdefull handledning under arbetets gång. Dessutom vill jag passa på att tacka Lund och alla de underbara människor jag träffat under utbildningen, ni har verkligen förgyllt min studietid!

Floda, 23 maj 2019.

Joakim Lundin

# Förkortningar

ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BBC	British Broadcasting Cooperation
IL	Inkomstskattelag (1999:1229)
KFM	Kronofogdemyndigheten
KL	Kommunallag (1991:900)
LOU	Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
NRK	Norsk Rikskringkastning
NPO	Stiftelsen Nederlandse Publieke Omroep
RIKAB	Radiojänst i Kiruna AB
RF	Regeringsform (1974:152)
SCB	Statistiska Centralbyrån
SIL	Lag (1947:576) om statlig inkomstskatt
SKV	Skatteverket
SR	Sveriges Radio AB
SVT	Sveriges Television AB
UR	Sveriges Utbildningsradio AB
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)
Yle	Rundradion AB Finland

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet public service<sup>1</sup>. I förarbeten såväl som i doktrin har emellertid begreppet presenterats som en verksamhet som genom att tillhandahålla ett offentligt finansierat radio- och TV-utbud tillgodoser viktiga samhällsbehov, så som folkupplysning och folkbildning. Genom denna verksamhet erbjuds en kollektiv nytta som gynnar samtliga medborgare i samhället.<sup>2</sup>

Redan i början av 2000-talet fördes diskussioner, inte bara i Sverige utan även runt om i Europa, rörande framtidsförutsättningarna för public service mot bakgrund av den tekniska och ekonomiska utvecklingen på marknaden.<sup>3</sup> I ett lagförslag 2005 gällande förändringar i den dåvarande radio- och TV-lagen framfördes röster om att public service borde finansieras via skattemedel. Regeringen tillbakavisade emellertid detta förslag med motiveringen att en sådan finansieringsform inte vore lämplig eftersom de tre programföretagen inom public service, SVT, SR och UR, riskerade att bli mera bundna till statsmakterna vid en sådan finansiering.<sup>4</sup>

Även i litteraturen har liknande diskussioner förts där en ny trend, speciellt bland de yngre generationerna, uppmärksammats. De finansiella förutsättningarna för programföretagen har under lång tid varit stabila och betalningsviljan hos allmänheten har varit god. Det har tidigare förutspåtts att eftersom kravet på att betala radio- och TV-avgift haft koppling till ett innehav av en TV-mottagare, skulle detta finansieringssystem på sikt komma att undergrävas. Som den huvudsakliga anledningen härtill framfördes att allt färre kommer att konsumera programföretagens utbud via

---

<sup>1</sup> Radio och TV i allmänhetens tjänst.

<sup>2</sup> Framtidens public service, s. 21; SOU 2017:79, s. 47 f.

<sup>3</sup> Prop. 2005/06:112, s. 28.

<sup>4</sup> Prop. 2005/06:112, s. 81.

en traditionell TV och i stället välja andra plattformar, vilket skulle göra finansieringssystemet orättvist och godtyckligt.<sup>5</sup> Att public service i framtiden skulle kunna komma att finansieras via skattsedeln uppmärksammades 2008 av Wikström. Hon menade att en sådan skattefinansiering riskerade att öka det politiska beroendet, vilket i sin tur skulle påverka både public service-verksamheten och allmänhetens förtroende för densamma.<sup>6</sup>

Sverige har sedan urminnes tider finansierat samhällets kollektiva nyttigheter med hjälp av tvångsbidrag från det allmänna, d.v.s. via beskattning. Public service har ansetts utgöra en kollektiv nytting som har ett demokratiskt värde för hela samhället, oavsett om individen i fråga utnyttjar utbudet eller ej.<sup>7</sup> Kärnan i public service bygger på förutsättningen om ett publicistiskt oberoende, där programföretagens uppdrag att verka i allmänhetens tjänst säkerställs genom att företagen inte ägs direkt av staten eller annan privat institution utan bedrivs självständigt.<sup>8</sup>

Mot bakgrund av den mediala utvecklingen i Sverige valde regering och riksdag att införa ny lagstiftning på området med innebörden att allmänheten numera ska finansiera public service via ett påslag på skattsedeln. Detta reser enligt mig frågor kring vad det är som gjort att statsmakterna sett ett så stort värde i public service att det förtjänar att finansieras via tvångsbidrag av befolkningen, och hur verksamhetens oberoende och självständighet anses tillvarataget enligt detta nya finansieringssystem.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka, analysera och jämföra tidigare och nuvarande finansieringssystem för public service samt därtill kritiskt

---

<sup>5</sup> Framtidens public service, s. 38.

<sup>6</sup> Varför public service?, s. 60.

<sup>7</sup> SOU 2017:79, s. 47.

<sup>8</sup> Prop. 2000/01:94, s. 25.

granska de bakomliggande motiven till de aktuella förändringarna. För att uppfylla detta syfte ska följande frågeställningar besvaras, där den tredje frågeställningen utgör huvudfrågeställningen.

1. Vad innebär public service, och hur förhåller den sig till statsmakterna i Sverige?
2. Hur har public service finansierats historiskt sett?
3. Är motiven till att byta finansieringssystem ändamålsenliga i förhållande till vad som avses uppnås, och vad innebär det nya finansieringssystemet för gemene man?

### 1.3 Metod och perspektiv

Uppsatsens huvudsakliga syfte är att analysera och kritiskt granska finansieringen av public service, där politiska styrningar och åsikter kommer att utvärderas. Med andra ord kommer uppsatsen präglas av ett rättspolitiskt perspektiv, där val av metod också borde återspeglas i detta. Westberg har anfört att en rättspolitisk bedömning kan ta sikte på orsakssammanhang mellan en given regelutformning och vissa konstaterade verkningar.<sup>9</sup> Hellner anför att rättspolitiska förklaringar grundar sig på att rättsregler antas ha specifika ändamål och att rättstillämparen ska tolka lagen efter dess ändamål, och att syftet med varje regel kan efterfrågas med utgångspunkt i ett ratio legis-perspektiv<sup>10,11</sup>. I uppsatsens avslutande delar avser en kritisk granskning att genomföras av motiven bakom omläggningen till en skattefinansiering, sett både ur statens och medborgarnas perspektiv. Med andra ord präglas uppsatsen delvis även av ett statsrättsligt- såväl som ett medborgarperspektiv.

Det finns speciellt två metoder som valet har stått mellan vid författandet av denna uppsats, den rättsanalytiska och den rättspolitiska. Den rättsanalytiska metoden syftar till att analysera rätten. Rätten ska då inte bara fastställas,

---

<sup>9</sup> Nordisk mervärdesskatterätt, s. 74.

<sup>10</sup> En tolkning efter lagens ändamål.

<sup>11</sup> Metodproblem i rättsvetenskapen, s. 45.

utan också kritiskt granskas, varför urvalet av material blir friare jämfört med den traditionella rättsdogmatiska metoden som går ut på att fastställa gällande rätt med utgångspunkt i rättskällevärdet. Den rättspolitiska metoden undersöker huruvida rätten bör ändras utifrån ett visst syfte eller perspektiv. Dessa två metoder är tätt sammankopplade då den rättsanalytiska metoden på sätt och vis kan sägas övergå i den rättspolitiska metoden, i fall den ges ett större omfång.<sup>12</sup>

I förvarande uppsats är syftet att just analysera och kritiskt granska det nuvarande finansieringssystemet. Dessutom avser uppsatsen att fastställa grundstrukturen kring det svenska skattesystemet och relevanta skatterättsliga principer. Med andra ord innebär detta, för att uppfylla uppsatsens syfte och frågeställningar, att samtliga nämnda metoder på sätt och vis används. Dock utgör den rättsanalytiska metoden grunden i uppsatsen, eftersom uppsatsens huvudsakliga syfte är att analysera och kritiskt granska public service-verksamheten och finansieringen därav.

Sist bör även tilläggas att en komparativ metod har använts, om än i liten utsträckning, vid den internationella utblicken i den avslutande delen av kapitel tre. Här har urvalet baserats på ett antal länder som står inför liknande utmaningar som Sverige vad gäller finansieringen av public service.

## 1.4 Material

För att besvara de rättsliga problem som är anknutna till uppsatsens syfte och frågeställningar har lagstiftning, förarbeten, doktrin och i viss mån relevanta artiklar och andra skrivelser analyserats och använts. Dessutom har en god del statistik inhämtats. De kapitel som behandlar det svenska skattesystemet och public service roll i samhället har utförligt behandlats inom doktrin, varför det i dessa kapitel är naturligt att utgå från i huvudsak

---

<sup>12</sup> Juridikens metodproblem, s. 50; Juridisk argumentation, s. 144 ff.; Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, s. 43 ff.; Rättsdogmatisk metod, s. 21.

doktrin. Vid en redogörelse av tidigare och nuvarande finansieringssystem ter det sig däremot mer naturligt att utgå från i huvudsak förarbeten till lagstiftningen på området, då svaren till mina frågeställningar i mångt och mycket går att finna där. Dessutom har vid bearbetningen av de senare kapitlen statistik inhämtas från olika instanser, däribland SCB och RIKAB, med avsikt att belysa den föränderliga mediekonsumtionen i samhället och bidra till mer djup i uppsatsens avslutande delar.

Följande kritiska frågeställningar har beaktats för att säkerställa tillförlitligheten i det material som behandlats inom ramen för uppsatsen.

1. Kan den fakta och information som presenteras bekräftas av andra källor alternativt mina egna kunskaper?
2. Rör det sig om en primär- eller sekundärkälla? Vilket syfte har författaren haft med texten?

Kapitel två utgörs i huvudsak av doktrin där speciellt Gunnar Rabes & Richard Hellenius *Det svenska skattesystemet* och Sven-Olof Lodins *Inkomstskatt: en läro- och handbok i skatterätt* utgör en betydande del. Båda dessa verk behandlar grunden i det svenska skattesystemet och belyser viktiga skatterättsliga principer.

Materialet som bearbetats i det tredje kapitlet har främst hämtats från doktrin där Erik Zsigas *Varför public service?: alla pratar om det, få vet vad det är*, Kurt Almqvists & Isabella Thomas *Framtidens public service: om allmännyttig radio* samt Christina Jutterströms *Tv och Fri television?: om public service i en ny medievärld* särskilt bör nämnas. Samtliga dessa verk behandlar uteslutande public service-verksamheten och dithörande frågeställningar.

De kapitel som omfattar finansieringen av public service utgörs i huvudsak av förarbeten till lagstiftningen på området, där prop. 2000/01:94 – *Radio och TV i allmänhetens tjänst*, prop. 2009/10:115 – *En ny radio- och TV-lag*, prop. 2017/18:261 – *Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public*

*service* samt SOU 2017:79 – *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende* särskilt har använts.

## 1.5 Forskningsläge

Forskningsläget avseende public service i stort är tämligen omfattande. Emellertid får ett flertal av de avhandlingar som finns på området anses aningen ur tiden, samtidigt som många är mycket specifikt inriktade och således skiljer sig en hel del från förevarande uppsats och dess syfte. Några rättsvetenskapliga studier med liknande syfte som förevarande uppsats lyser med sin frånvaro. En av de mer framstående på public service-området är emellertid Maria Norbäcks avhandling från 2012 *Making Public Service Television: A study of institutional work in collaborative TV production*, där Norbäck undersöker de vid tiden rådande förutsättningarna och utmaningarna för public service. Avhandlingen handlar främst om utvecklingen och omvandlingen av public service, med huvudsakligt fokus på vilka utmaningar SVT stod att möta i framtiden.

*The Triumph of Technology Over Politics? Reconstructing Television Systems: The Example of Sweden* av Lena Ewertsson, undersöker och utreder vissa givna händelser och processer rörande den tekniska utvecklingen av televisionen i Sverige under 1980- och 1990-talet. Public service mötte under denna tid allt större utmaningar från de kommersiella kanalerna i och med intåget av satellit-TV på marknaden. Avhandlingen fokuserar huvudsakligen på att ta reda på orsakerna till hur de kommersiella kanalernas intåg på marknaden kunde föregås av sådan enkelhet, speciellt med tanke på hur väletablerade de icke-kommersiella kanalerna tidigare hade varit där de i princip haft monopol på den svenska TV-marknaden.

## 1.6 Avgränsning

Uppsatsens inledande redogörelse för det svenska skattesystemet är till sin omfattning begränsad då uppfattningen är att detta är tillräckligt för att



belysa de, för uppsatsen, mest centrala delarna inom skatterätten. Avsikten med kapitlet har varit att främst belysa det grundläggande syftet med beskattningen och dess mest centrala principer. Således redogörs inte närmare för exempelvis de olika inkomstlagen eller deras innebörd för gemene man, eller skatterättens beståndsdelar i övrigt.

Även om en utförligare utredning och presentation rörande skillnaden mellan begreppen *avgift* och *skatt* i sammanhanget hade bidragit med än mer bredd har detta inte ansetts nödvändigt. Den främsta anledningen härtill är att definitionerna av dessa begrepp inte klargjorts, varken genom regeringsformen eller inkomstskattelagen, utan endast diskuterats summariskt i förarbeten.<sup>13</sup> Det som beskrivits gällande skillnaden mellan dessa begrepp anses tillräckligt inom ramen för uppsatsen.

Ytterligare tyngd i uppsatsen hade getts av att mer ingående belysa fördelningen av TV-tittare mellan dels SVT:s kanaler, dels de kommersiella kanalerna så som TV3 och TV4. Detta för att skapa en bredare förståelse för populariteten av public service-kanalerna kontra de kommersiella. En kortfattad redogörelse av detta har emellertid gjorts, vilken anses vara tillräcklig för att på ett tillfredställande sätt besvara uppsatsens syfte och frågeställningar, även om en mer utförlig redovisning onekligen hade breddat uppsatsen ytterligare.

Det har företagits en mängd ändringar genom åren rörande radio- och TV-avgiften och dithörande lagstiftning. Uppsatsen tar dock endast upp ett fåtal av dessa ändringar i kapitel fyra, vilket anses vara tillräckligt för att i sammanhanget presentera en tillfredställande bild av hur public service finansierats historiskt och motiveringen till utvecklingen av densamma.

---

<sup>13</sup> Prop. 1973:90, s. 213.

## 1.7 Disposition

Uppsatsen är strukturerad utifrån att läsaren initialt ska få en tillfredsställande bild av relevanta delar på skatterättens område och tillhörande reglering, för att därefter medges en ökad förståelse för den problematik och de resonemang som lyfts fram. Bedömningen är således att uppsatsens analys inte ska ske genomgående utan ska brytas ut till ett eget kapitel. Emellertid kommer summariska analyser, eller sammanfattningar, att avsluta varje kapitel. Denna disposition uppnås genom följande struktur.

I kapitel *ett* tar uppsatsens inledning plats.

I kapitel *två* följer en begränsad redogörelse för den grundläggande strukturen av det svenska skattesystemet där avsikten bl.a. varit att lyfta fram elementära, och för uppsatsens syfte relevanta, principer för att bredda uppsatsen och möjliggöra fler resonemang.

Kapitel *tre* utgör basen för uppsatsen då det är häri som public service-verksamheten redogörs för. Kapitlet presenterar historiken och de bakomliggande orsakerna till varför public service ansetts utgöra en viktig roll i samhället. Således syftar kapitlet till att undersöka varför public service finns och vilken roll den spelar i vårt samhälle. Dessutom presenteras en komparativ studie för att belysa hur några andra länder i Europa valt att finansiera public service, med avsikt att bredda uppsatsen ytterligare.

I kapitel *fyra* redogörs för hur finansieringen av public service sett ut historiskt och hur motiven bakom det tidigare finansieringssystemet såg ut. Avsikten med kapitlet är, dels att utgöra grunden för svaret på uppsatsens andra frågeställning, dels belysa vissa grundläggande faktorer som gäller än idag.

Kapitel *fem* utgörs av en redogörelse av det nuvarande finansieringssystemet av public service, där materialet i huvudsak utgår från förarbeten till den nya public service-lagen<sup>14</sup>. Kapitlet inleds med att presentera de grundläggande orsakerna till varför en ny lagstiftning ansett behövas på området, där samhällets förändrande konsumtionsmönster varit huvudorsaken. Därefter följer presentationen i huvudsak propositionens utförande då detta ansetts utgöra det mest pedagogiska tillvägagångssättet för att beskriva public service-lagens motiveringar, förutsättningar och innebörd.

Uppsatsen avslutas därefter med att i kapitel *sex* presentera författarens egna analyser av det bearbetade materialet, i form av diskussion, problematisering och sammanfattande kommentarer.

Förhoppningen är att ovan nämnda struktur ska möjliggöra, och underlätta, för läsaren att dra egna slutsatser och därtill kritiskt granska författarens analyser i uppsatsens avslutande delar.

---

<sup>14</sup> Lag (2018:1893) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

# 2 Beskattningens grundläggande struktur

## 2.1 Kort historik

Utgångspunkten för all beskattning är att samhället har åtagit sig vissa gemensamma uppgifter som kräver finansiering. Det har sedan lång tid tillbaka ansetts naturligt att alla samhällsmedborgare är med och bidrar till finansieringen av dessa gemensamma nyttigheter.<sup>15</sup> Föregångaren till den allmänna inkomstskatten var den s.k. allmänna bevillningen, vilken rådde i Sverige från och med början av 1700-talet till och med början av 1900-talet. Innebörden av den allmänna bevillningen var att varje enskild inkomstkälla skulle beskattas var för sig och skiljde sig från dagens moderna skattesystem främst genom att den utgjordes av åtta olika inkomstkällor, i stället för de tre vi har idag. I övrigt var detta skattesystem mycket likt det vi har idag där objektbeskattning, d.v.s. en beskattning av varje inkomstkälla var för sig, utgjorde strukturen i den allmänna bevillningen.<sup>16</sup>

Den allmänna inkomstskatten så som vi till stor del känner till den idag infördes i Sverige 1902. Skatten var statlig och för första gången i svensk historia progressiv, vilket innebar att den individuella skattesatsen följde individens inkomst. Dessutom grundades beskattningen på en självdeklaration som var baserad på den skatteskyldiges nettoinkomst, vilket bl.a. fick som följd att det var möjligt att kvitta överskott i en inkomstkälla mot underskott i en annan inkomstkälla.<sup>17</sup> Vid skattereformen 1910 skedde emellertid ett par intressanta förändringar. För det första avskaffades den allmänna bevillningen, vilken dock skulle leva kvar parallellt med den kommunala beskattningen ända fram till 1928, rörande den statliga

---

<sup>15</sup> Det svenska skattesystemet, s. 21.

<sup>16</sup> Det svenska skattesystemet, s. 22.

<sup>17</sup> Det svenska skattesystemet, s. 23; Inkomstskatt, s. 8.

beskattningen. För det andra infördes en förmögenhetsbeskattning för första gången då inkomst av förmögenhet ansågs ha en högre skattekraft än inkomst av eget arbete. En tredje viktig förändring som skedde 1910 var att vissa kapitalvinster för första gången blev skattepliktiga. Detta gällde endast sådana kapitalvinster som var av spekulativ karaktär. Ännu en förändring som skedde 1910 var att den s.k. dubbelbeskattningsprincipen infördes, vilket innebar att bolagsinkomster från utdelning blev skattepliktig inkomst för utdelningsmottagaren.<sup>18</sup>

Efterkrigstidens skattereform 1947 föranleddes av ett ökat behov av statsinkomster, vilket medförde att skatten i det lägre inkomstskiktet sänktes samtidigt som skatten höjdes i det högre inkomstskiktet.<sup>19</sup> Föregångaren till dagens mervärdesskatt, den allmänna konsumtionsskatten, infördes 1959 som en reaktion på det ökade behovet av statsinkomster.<sup>20</sup> Med anledning av den osedvanligt höga marginalskatten som kunde röra sig upp över 90 procent, inberäknat den dåvarande förmögenhetsskatten, och föranledde omfattande skatteplaneringar genomfördes 1982 en stor skattereform. Reformen hade som primära mål att sänka marginalskatten och begränsa avdragsrätten, och innebar ett första steg från principen om en nettovinstbeskattning. Emellertid slog reformen inte lika väl ut som planerat och ersattes genom beslut av riksdagen 1991 av en mer genomgripande skattereform. Reformen innebar kraftiga sänkningar av marginalskatten, färre avdragsmöjligheter och införande av slutna inkomstkällor.<sup>21</sup> Reformens huvudsakliga syfte var att med ett bibehållet skattetryck minska skattesatserna genom att samtidigt beskatta ett ökat antal inkomster och konsumtionsförvärv och dessutom minska avdragsmöjligheterna.<sup>22</sup> På företagsbeskattningens område innebar reformen bl.a. en övergång till lägre skattesatser, från cirka 60 procent ner till 30 procent. Reformen 1991 innebar både omfattande materiella förändringar och en omfattande förändring av strukturen på KL och SIL, vilket gjorde lagarna både

---

<sup>18</sup> Det svenska skattesystemet, s. 23 f.; Inkomstskatt, s. 9 f.

<sup>19</sup> Det svenska skattesystemet, s. 24.

<sup>20</sup> Det svenska skattesystemet, s. 26.

<sup>21</sup> Det svenska skattesystemet, s. 25.

<sup>22</sup> Inkomstskatt, s. 2.

överskådliga och ålderdomliga. Av i huvudsak denna anledning ersattes dessa lagar av IL som trädde i kraft den 1 januari 2000.<sup>23</sup>

## 2.2 Beskattningens funktion, syfte och rättsliga principer

Beskattning handlar närmast om att individerna i samhället avstår från möjligheten till egen konsumtion till fördel för det gemensamma, d.v.s. till fördel för de kollektiva nyttigheterna. Ett alternativ härtill är att sänka skattetrycket och i stället endast ta betalt av dem som utnyttjar de kollektiva nyttigheterna, så som utbildning och sjukvård, genom avgifter.<sup>24</sup> Skillnaden mellan vad som utgör en skatt och vad som utgör en avgift är inte helt okomplicerad att urskilja. Skatter brukar definieras som ett tvångsbidrag till det allmänna, som tas ut av alla oavsett om de använder samhällets tjänster eller ej. Avgifter däremot tas endast ut av dem som utnyttjar tjänsterna, där individen dessutom får en direkt motprestation.<sup>25</sup>

Att skatter är ett tvångsbidrag från individerna till de offentliga verksamheterna får anses klarlagt. Emellertid är detta en förutsättning för att bekosta kollektiva nyttigheter eftersom dessa tjänster kommer samtliga medborgare till del oavsett om de betalar för dem eller inte. Det svenska försvaret kan vid ett förestående angrepp inte bara skydda dem som har varit villiga att betala för försvarskostnaderna. Det främsta syftet med beskattningen är således att på bekostnad av den privata sektorn skapa utrymme för den offentliga sektorns verksamhet, vilket också brukar benämnas det fiskala syftet.<sup>26</sup> Utöver detta kan skatter även användas i bl.a. fördelningspolitiska och stabiliseringspolitiska syften. I fördelningspolitiskt syfte kan skatterna användas för att utjämna inkomst- och förmögenhetsskillnader mellan medborgarna i samhället. I Sverige har detta speciellt tagit sig uttryck genom en skärpning av den progressiva

---

<sup>23</sup> Inkomstskatt, s. 12; Det svenska skattesystemet, s. 26.

<sup>24</sup> Skatterätt – en introduktion, s. 11.

<sup>25</sup> Skatterätt – en introduktion, s. 12.

<sup>26</sup> Inkomstskatt, s. 1 f.

inkomstbeskattningen samt genom beskattning av förmögenhet, arv och gåvor. Beskattning rörande de tre sistnämnda har emellertid avvecklats.<sup>27</sup> I stabiliseringspolitiskt syfte kan skatter användas för att påverka samhällsekonomin i expansiv eller kontraktiv riktning, där exempelvis tillfälliga höjningar eller sänkningar av mervärdesskatten kan användas för att dämpa respektive stimulera konsumtionen i samhället.<sup>28</sup>

Beskattningens olika syften präglas av ett antal grundläggande principer, vilka utgör viktiga grundpelare inom skatterätten. Några viktiga principer, som också är relevanta för förestående uppsats, är *Skatteförmågeprincipen*, *Intresseprincipen*, *Legalitetsprincipen* och *Likformighetsprincipen*.

## 2.2.1 Skatteförmågeprincipen

Att var och en av samhällsmedborgarna ska betala skatt utefter sin förmåga är kärnan i skatteförmågeprincipen. Grunden för det svenska skattesystemet är att endast inkomster som medför en skatteförmåga ska leda till beskattning. Det är vidare möjligt att dela upp principen i två delar där den ena tar sikte på vilka inkomster som ska vara skattepliktiga, där grundregeln är att endast inkomster som ger en reell skatteförmåga ska innebära beskattning. Den andra delen tar sikte på tidpunkten för beskattningen, där principen ger vid handen att beskattning ska sammanfalla med betalning av inkomsten eller realisation av vinsten. Med andra ord har skatteförmågeprincipen varit en viktig del i utformandet av det svenska skattesystemet och ställt upp riktlinjer för hur lagstiftningen ska utformas.<sup>29</sup>

De progressiva skatteskalorna i Sverige har sin grund i skatteförmågeprincipen. Att inkomstens gränsnytta är avtagande är en grundsats som principen vilar på. Det sagda innebär att det är lättare för en person med högre inkomst att avstå från en viss summa pengar än vad det är för en person med en lägre inkomst. Detta antagande har med andra ord

---

<sup>27</sup> Inkomstskatt, s. 2 och 53.

<sup>28</sup> Inkomstskatt, s. 3.

<sup>29</sup> Det svenska skattesystemet, s. 44 f.; Inkomstskatt, s. 30.

legat till grund för utformningen av de progressiva skatteskalorna i Sverige.<sup>30</sup>

## 2.2.2 Intresseprincipen

Innebörden av intresseprincipen är att alla medborgare ska betala skatt i förhållande till det intresse eller den nytta de har av den samhälleliga verksamheten, d.v.s. de kollektiva nyttigheterna. Ursprungstanken var att staten var att likställa med ett bolag och på samma sätt som bolagsmännen genom bolaget tillfördes förmåner i förhållande till sina insatser borde omvänt medborgarna bidra till statsutgifterna i proportion till den nytta de hade av statens verksamhet. Principen utgör med andra ord ett hjälpmedel för hur skattelagstiftningen ska utformas för att beskattningen sett utifrån ett nyttoperspektiv ska fördelas korrekt mellan medborgarna.<sup>31</sup>

## 2.2.3 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen är förvisso en grundläggande princip som genomsyrar hela det juridiska området men i skatterättshänseende utgör principen bakgrunden till satsen *nullum tributum sine lege*, ingen skatt utan lag. Detta uttryck får sägas utgöra en sanning med modifikation då samhället numera utgör ett så komplext system att det inte är möjligt att utforma en lagstiftning som exakt anger de situationer där staten får beskatta medborgarna. I stället måste skatterätsreglerna utformas mer generellt och dessutom vara föremål för viss tolkning. Med andra ord utgör legalitetsprincipen en mycket grundläggande princip som måste beaktas vid lagstiftningsarbetet, samtidigt som principen även måste beaktas vid en tillämpning härav.<sup>32</sup> Legalitetsprincipen innehåller dock ett föreskriftskrav vilket innebär att det är lagstiftaren eller annan normgivare som bestämmer hur lagen ska se ut, varför en tolkning härav måste ske restriktivt.<sup>33</sup> I

---

<sup>30</sup> Inkomstskatt, s. 31; Det svenska skattesystemet, s. 44.

<sup>31</sup> Inkomstskatt, s. 30.

<sup>32</sup> Inkomstskatt, s. 45.

<sup>33</sup> Jfr 8 kap. 3 § RF.



praktiken går således lagtolkningen ut på att göra en förhandsbedömning av hur en domstol skulle avgöra fallet i fråga.<sup>34</sup>

## 2.2.4 Likformighetsprincipen

Att lagstiftningen ska utformas på ett sådant sätt att beskattningen i möjligaste mån är rättvis och likformig är den huvudsakliga innebörden av likformighetsprincipen<sup>35</sup>. Dessutom finns det en del av principen som innebär att domstolar och andra rättstillämpare vid tillämpningen ska iaktta likhet inför lagen.<sup>36</sup> Principen kan delas in i två delar, en övergripande princip och en som är mer inriktad på detaljutformningen av skattesystemet. Den övergripande principen innebär att beskattningen, sett ur ett samhällsperspektiv, ska vara likformig. Det sagda innebär att skatten ska *fördelas* mellan medborgarna på ett sätt som gör beskattningen inte bara likformig, utan också rättvist fördelad. Den andra delen av principen innebär att *skattereglerna ska vara utformade* på ett sådant sätt att de bidrar till en likformig och rättvis beskattning. Med andra ord ska alla som befinner sig i samma ekonomiska och sociala situation beskattas på samma sätt.<sup>37</sup> I skattehänseende innebär detta att personer med samma faktiska inkomst ska betala lika mycket i skatt.<sup>38</sup> Därtill ger principen vid handen att skattereglerna ska utformas på så vis att skatteplanering och skatteflykt förhindras, då dessa två företeelser har ansetts motverka likformighet och medföra orättvisor i skattebelastningen.<sup>39</sup>

## 2.3 Det svenska skattesystemet

Företagsbeskattningen, liksom beskattning av kapitalinkomster, är i Sverige proportionell vilket innebär att den andel av inkomsten som ska beskattas är konstant och oberoende av inkomstens storlek.<sup>40</sup> Vid beskattning av fysiska

---

<sup>34</sup> Skatterätt – en introduktion, s. 19.

<sup>35</sup> Även kallad likhetsprincipen jfr 1 kap. 9 § RF.

<sup>36</sup> Jfr kap. 2.3.2.

<sup>37</sup> Det svenska skattesystemet, s. 46; Skatterätt – en introduktion, s. 18; Inkomstskatt, s. 45.

<sup>38</sup> Inkomstskatt, s. 44.

<sup>39</sup> Det svenska skattesystemet, s. 47.

<sup>40</sup> Inkomstskatt, s. 51.

personers förvärvsinkomster gäller emellertid en progressiv beskattning, vilket innebär att den andel som ska betalas i skatt ökar med inkomstens storlek. Med andra ord utgår skatt hos fysiska personer med en högre procentsats på inkomster över en viss gräns. Den skatt som utgår på en inkomstökning kallas marginalskatt.<sup>41</sup> Det svenska skattesystemet går att dela upp i tre huvudsakliga kategorier, direkta skatter, indirekta skatter samt de sociala avgifterna. I följande presentation kommer emellertid en redogörelse av de sociala avgifterna att lämnas därhän, speciellt av den anledningen att kapitlet endast är tänkt att på ett mycket överskådligt plan redogöra för det svenska skattesystemets mest, för uppsatsen, relevanta delar. Att likhet inför lagen ska beaktas vid beskattningen är självklart oavsett vilka skatter det gäller. En kortare redogörelse för detta tankesätt presenteras också i det följande.

### 2.3.1 Direkta och indirekta skatter

De direkta skatterna i Sverige utgörs i huvudsak av den statliga och kommunala inkomstskatten, där bestämmelser härom går att hitta i IL. Därtill utgör kapitalskatterna en stor post av de direkta skatterna. Storleken av den *kommunala inkomstskatten* är föremål för självständiga beslut av varje kommun och utgör i grund och botten en proportionell skatt. Skattens storlek är beroende på de olika kommunernas inkomstbehov och ligger för närvarande mellan 29 och 35 procent.<sup>42</sup> Grundprincipen vid den kommunala beskattningen är att alla inkomster som inte är hänförliga till kapitalinkomster utgör skattepliktig inkomst i antingen inkomstslaget näringsverksamhet eller inkomstslaget tjänst.<sup>43</sup> Den *statliga inkomstskatten* å sin sida omfattar, i tillägg till förvärvsinkomster, dessutom inkomst av kapital. Det finns i själva verket två olika statliga inkomstskatter, där skattesatsen för kapitalinkomster är proportionell och som huvudregel 30 procent samtidigt som skattesatsen för förvärvsinkomster är progressiv.<sup>44</sup> Den statliga inkomstskatten gör även skillnad på fysiska och juridiska

---

<sup>41</sup> Inkomstskatt, s. 51 f.

<sup>42</sup> Det svenska skattesystemet, s. 28; Statistik hämtad från SCB.

<sup>43</sup> Det svenska skattesystemet, s. 29.

<sup>44</sup> Det svenska skattesystemet, s. 29.

personer. För fysiska personer utgår statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster som sammanlagt uppgår till över 490 700 kronor, och för juridiska personer gäller en proportionell statlig inkomstskatt om 20,6 procent.<sup>45</sup> Vad gäller *inkomst av kapital* utgår denna beskattning på kapitalbehållningen och består av två delar. Den ena delen innebär en årlig löpande beskattning av kapitalet och den andra delen innebär en engångsbeskattning av kapitalöverföringar.<sup>46</sup> Till den senare gruppen inräknas också stämpelskatten på fastigheter som uppgår till 1,5 procent av köpeskillingen för fysiska personer och 4,25 procent för juridiska personer.<sup>47</sup>

De indirekta skatterna utgörs i huvudsak av mervärdesskatten och punktskatter. *Mervärdesskatten*, eller moms, utgår i princip på alla varor och tjänster i Sverige och uppgår som utgångspunkt till 25 procent. Emellertid gäller för livsmedel en reducerad skattesats om 12 procent samtidigt som bl.a. persontransporter, böcker och kultur omfattas av en skattesats om 6 procent.<sup>48</sup> *Punktskatter* utgörs av exempelvis fordonsskatt och energiskatt, där energiskatten får anses som den viktigaste punktskatten. Energiskatten innefattar en särskild koldioxidskatt på kol, fotogen, olja, naturgas, gasol och bensin. Tillkomsten av dessa skatter motiverades av miljöskäl.<sup>49</sup>

### 2.3.2 Likhet vid beskattning

En essentiell princip, vilken presenterats ovan, är likformighetsprincipen, eller likhetsprincipen. På skatterättens område används främst termen likformighet för att beskriva kravet på likhet inför lagen och principen utgör inte bara ett resultat av den rättviseföreställning som likhetsprincipen härrör

---

<sup>45</sup> 65 kap. 5 § och 10 § IL; Gällande uppgifter för 2019.

<sup>46</sup> Det svenska skattesystemet, s. 28.

<sup>47</sup> Det svenska skattesystemet, s. 30 jfr 8 § Lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter; Gällande uppgifter för 2019.

<sup>48</sup> Det svenska skattesystemet, s. 31 jfr 7 kap. 1 § Mervärdesskattelag (1994:200); Gällande uppgifter för 2019.

<sup>49</sup> Det svenska skattesystemet, s. 31 jfr 1 kap. 1 § Lag (1994:1776) om skatt på energi.

från, utan ses också som ett verktyg för att uppnå neutralitet i beskattningen.<sup>50</sup>

Likformighetsprincipen innebär enligt Welinder att lagstiftaren i sin normgivning inte ska medge särskilda skatteprivilegier p.g.a. ras, politisk uppfattning, social grupp etc. Därtill delar Welinder upp likformigheten i en subjektiv del och en objektiv del. Med *subjektiv* likformighet avses ett krav på domstolar och andra rättstillämpare att vid rättstillämpningen iaktta likhet inför lagen. Med *objektiv* likformighet avses enligt Welinder att personer med samma skatteförmåga ska betala lika mycket i skatt.<sup>51</sup> Enligt Hultqvist är det möjligt att identifiera tre olika aspekter av likformighet. För det *första* finns det en ekonomisk likabehandling som innebär att ekonomiskt likvärdiga transaktioner ska beskattas på samma sätt, något som kan liknas vid skatteförmågeprincipen. För det *andra* pekar Hultqvist på likhet inför lagen så som detta kommer till uttryck i regeringsformen, och hävdar samtidigt att särbehandlande normgivning kan vara tillåten. För det *tredje* menar Hultqvist att likformighet kan vara ett argument för att tillse så alla skatteskyldiga fullgör sin skattskyldighet.<sup>52</sup>

Påhlsson har framhåvt att det är vilseledande att tala om objektivt lika fall såvida omständigheterna inte är helt lika. Ett exempel som Påhlsson lyft fram är vid inkomstbeskattningen av löntagare och näringsidkare, i synnerhet egenföretagare. Här menade Påhlsson, så vitt jag förstår, att det troligtvis inte är möjligt att beskatta dessa två personer lika, även om deras inkomster skulle vara likvärdiga, då det får anses utgöra en större osäkerhet att driva eget företag jämfört med vanligt lönearbete.<sup>53</sup> Sammanfattningsvis menade Påhlsson att föreställningen om total likhet inför lagen är en falsk verklighetsuppfattning och framförde att det är mer rimligt att tala om relativa likheter, att jämförbara fall ska behandlas lika.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Likhet inför skattelag, s. 35.

<sup>51</sup> Beskattning av inkomst och förmögenhet, s. 188 ff.

<sup>52</sup> Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen, s. 60 ff.

<sup>53</sup> Likhet inför skattelag, s. 39 f.

<sup>54</sup> Likhet inför skattelag, s. 13.

## 2.4 Sammanfattning

Vad som utgör hela grundtanken med att ta ut skatt av ett lands medborgare är att inbringa pengar till statskassan, främst för att finansiera de kollektiva nyttigheterna som anses utgöra så viktiga beståndsdelar i samhället att de måste komma samtliga medborgare till godo. Detta fiskala syfte är med andra ord den huvudsakliga anledningen till att i stort sett alla världens länder ålägger sina medborgare detta tvångsbidrag. Emellertid finns det viktiga principer vilka måste beaktas, där legalitetsprincipen och likformighetsprincipen är två av de mest grundläggande, för att skydda medborgarna från bl.a. godtycklig och orättvis beskattning. Att utforma ett skattesystem är ett inte helt okomplicerat uppdrag, då ett flertal olika rättsprinciper måste beaktas och vägas mot varandra för att uppnå en rättssäker och rättvis beskattning.

Efter denna summariska redogörelse av det svenska skattesystemet bör läsaren tagit del av relevanta kunskaper för att resterande delar av uppsatsen ska kunna tillgodogöras på ett fullgott sätt. Kommande kapitel kommer att redogöra för vilken roll public service fyller i samhället, där kapitlet inleds med en redogörelse för tillkomsten av public service för att sedan gå vidare till att försöka klarlägga kärnan i public service och orsakerna till varför statsmakterna ansett detta utgöra en kollektiv nyttighet.

# 3 Public Service roll i samhället

## 3.1 Kort historik

Militära och kommersiella intressen var en starkt bidragande orsak till radioteknikens uppkomst i slutet av 1890-talet, där militären hade en önskan om att kommunicera med fartyg till sjöss, medan aktörer med mer kommersiella intressen avsåg att utnyttja radiotekniken för masskommunikation. Det senare kom i Sverige att kallas för rundradio, från engelskans *broadcasting*, där principen var att en ensam sändare skulle sprida signaler runt om i atmosfären<sup>55</sup> till ett flertal andra mottagare.<sup>56</sup> USA var bland de första att utnyttja den nya tekniken, där kommersiella intressen var de bakomliggande drivkrafterna. I Europa däremot, och i synnerhet Storbritannien, sågs rundradion som en möjlighet att upplysa och utbilda befolkningen. Benämningen *public service – i allmänhetens tjänst* har sitt ursprung från Storbritannien där BBC använde rundradion som ett bildnings- och utbildningsverktyg. Storbritannien kan sägas utgöra initiativtagaren i Europa till det som kom att bli public service. BBC finansierades genom en obligatorisk licensavgift baserat på innehav av radioapparater, vilket ansågs garantera dess oberoende gentemot såväl staten som näringslivet.<sup>57</sup> Sändningarna skulle präglas av tre grundprinciper. För det *första* skulle utbudet vara fritt tillgängligt för alla utan någon betalning utöver licensavgiften, d.v.s. universalitet. För det *andra* skulle ett offentligt ägande och en offentlig finansiering medföra att BBC återspeglade alla användares behov och intressen, d.v.s. rättvisa och opartiskhet skulle beaktas. För det *tredje* skulle allmänheten, genom sitt kollektiva ägande, äga rätten att hålla BBC ansvarigt, granska dess verksamhet samt påverka dess framtid. Utöver dessa värdegrunder skulle verksamheten genomsyras av en allmännytta för befolkningen där BBC, dels skulle tillhandahålla ett

---

<sup>55</sup> Även benämnt *etern*.

<sup>56</sup> Varför public Service?, s. 24 f.

<sup>57</sup> Varför public Service?, s. 27 f; Fri Television?, s. 44 och 135.

programutbud som människor omedelbart hade utbyte av och som informerade, utbildade och underhöll, dels bidrog till samhällets allmänna val, genom sitt bidrag till Storbritanniens demokrati, kultur och livskvalité. Därtill skulle hänsyn tas till den s.k. *ekonomiska nyttan* vilken, dels syftade till BBC:s förmåga att stimulera ekonomin eller utveckla ny digital teknik, dels skulle motverka negativt inflytande på den kommersiella marknaden genom minskad publik och därmed minskade intäkter för konkurrerande kommersiella aktörer.<sup>58</sup> Den brittiska mediemyndigheten Ofcom har definierat public service huvudsakliga syften till, ”[att] bidra till ett tolerant och inklusivt samhälle, genom program som återspeglar livet för olika människor och grupper i Storbritannien, främja en bättre förståelse av olika kulturer och, vid särskilda tillfällen och samla nationen kring gemensamma upplevelser”.<sup>59</sup>

## 3.2 Public service i Sverige

1924 bildades AB Radiotjänst<sup>60</sup> i Sverige, vilket var ett statligt radiosändningsmonopol av samma modell som den licensfinansierade public service-verksamheten i Storbritannien.<sup>61</sup> Vid bildandet slogs det fast att verksamheten skulle vara både oberoende och opartisk samt främja folkupplysning och folkbildningsarbete.<sup>62</sup> Den funktion public service var avsedd att fylla utgör också till stor del kärnan i nuvarande YGL, det vill säga att garantera ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det nyss sagda är avsett att ses i ljuset av att det svenska folkstyret bygger på fri åsiktsbildning.<sup>63</sup> Public service-verksamheten bedrivs idag av de tre programföretagen SR, SVT och UR.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Framtidens public service, s. 37 f.; Framtidens public service, s. 25.

<sup>59</sup> Public service broadcasting, s. 8.

<sup>60</sup> Numera Sveriges Radio.

<sup>61</sup> Varför public Service?, s. 28.

<sup>62</sup> Varför public Service?, s. 53.

<sup>63</sup> Framtidens public service, s. 16.

<sup>64</sup> Prop. 2017/18:261, s. 16.

### 3.2.1 Bakgrund

Under 1950-talet började TV-utvecklingen på allvar ta fart i USA och Storbritannien, vilket aktörer på den svenska marknaden snabbt uppmärksammade. En vilja att på allvar lansera TV-apparaten infann sig vid denna tid även i Sverige, med ett stort engagemang från näringslivets håll. Emellertid visade det sig att en utveckling av den svenska televisionen skulle komma att medföra mycket stora kostnader och den praktiska implementeringen var inte helt okomplicerad. Slutligen 1956 lanserades emellertid Sveriges Television, vilket var ett licensfinansierat monopolföretag som utan påverkan från kommersiella aktörer skulle producera folkliga, neutrala och samhällsbyggande program.<sup>65</sup> Programutbudet var avsett att i sin helhet präglas av folkbildningsambitioner och utformas så att utrymme gavs åt en mångfald av åsikter och meningsriktningar samt att hänsyn skulle tas till olika förutsättningar hos befolkningen. Public service uppdrag var avsett att skapa förutsättningar för den insikt och förståelse av samhället som en framåtskridande demokrati krävde. Därtill ansågs det vara av stor vikt att programutbudet speglade förhållandena i olika delar av landet, för att på så vis vara representativt för hela Sverige.<sup>66</sup>

Ett grundläggande villkor för att radio och TV skulle kunna bedrivas i allmänhetens tjänst var att programföretagen kunde upprätthålla redaktionell självständighet och integritet i förhållande till såväl staten som till olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.<sup>67</sup> Själva konstruktionen av public service byggde således på att skapa förutsättningar för ett publicistiskt oberoende, där programföretagens uppdrag att verka i allmänhetens tjänst skulle säkerställas genom att dessa inte ägdes direkt av staten eller annan privat institution utan bedrevs självständigt.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Varför public Service?, s. 29; Fri Television?, s. 22 f.

<sup>66</sup> Prop. 1995/96:161, s. 46 ff.

<sup>67</sup> Prop. 2000/01:94, s. 11.

<sup>68</sup> Prop. 2000/01:94, s. 25.



Sverige utgör ett samhälle i ständig förändring där aktiva och välinformerade medborgare utgör en nödvändig förutsättning för utvecklingen. Varje demokratiskt samhälle förutsätter ett öppet och allsidigt kommunikationssystem som erbjuder hela befolkningen, på lika villkor, tillgång till såväl information och opinionsbildning som kultur och underhållning. Således har det ansetts vara av stor vikt att det finns en nyhets- och samhällsbevakning av hög klass, som lyfter fram den svenska kulturen, det svenska språket och folkbildningen samt skapar tillgång till allsidig information om vår omvärld.<sup>69</sup>

Public service skulle något förenklat kunna beskrivas som ett tillhandahållande av ett offentligt finansierat programutbud som ansetts önskvärt p.g.a. vissa samhällsmål, eftersom de kommersiella aktörernas programutbud inte i tillräckligt stor utsträckning kan sägas uppfylla kravet på folkupplysning och folkbildningsarbete.<sup>70</sup> Det finns emellertid inte någon allmänt vedertagen definition av vad public service egentligen innebär, men dess verksamhet ska avse både rikstäckande sändningar och objektiv nyhetsförmedling samt erbjuda ett varierat programutbud präglat av såväl bredd som kvalitet.<sup>71</sup> Därtill får programföretagen inte sända reklam och som huvudregel inte heller sända sponsrade program. Emellertid får SVT sponsringsintäkter i samband med exempelvis sportsändningar och Melodifestivalen, dock maximalt för tjugo evenemang per år.<sup>72</sup> Under 2014 erhöll SVT 30 miljoner i sponsrintäkter, fördelat på 3 778 olika sponsorbudskap. Året därpå, 2015, ökade antalet visningar av sponsorbudskap i SVT till 4 106 stycken.<sup>73</sup>

Vad ytterligare, utöver att sända kulturella och folkutbildande program, kan motivera behovet av public service? En fråga som kan ställas i sammanhanget är om behovet av public service är lika stort idag som tidigare. Enligt Brunnberg är svaret jakande. Hon menade att

---

<sup>69</sup> Prop. 2000/01:94, s. 23.

<sup>70</sup> Framtidens public service, s. 21.

<sup>71</sup> Framtidens public service, s. 13.

<sup>72</sup> Framtidens public service, s. 14.

<sup>73</sup> Framtidens public service, s. 22.

programföretagen behövs mer än någonsin för att vara den tydliga avsändaren av, dels mångfalden av olika åsikter, dels oberoende nyheter. Därtill poängterade Brunnberg vikten av SR vid katastrofhändelser och nämnde stormen Gudrun 2005 som exempel. Stormen lamslog stora delar av Västsverige där telefoner, TV-apparater och internet slogs ut. Det enda sättet att kommunicera ut viktig information till allmänheten var via SR.<sup>74</sup> Ytterligare motiv för behovet av public service har varit att de kommersiella radio- och TV-företagen inte utsträcker sina program till lyssnare eller tittare om de förväntande intäkterna understiger kostnaderna. Det sagda medför att public service-företagen har en skyldighet att beakta två olika aspekter. Det handlar, dels om att sändningarna ska tillgodose en fullständig geografisk täckning genom att omfatta områden där kostnaderna för att erbjuda tjänsterna är högre än intäkterna, dels att tillhandahålla en mångfald av program för olika intressen och smaker för att på så vis upprätthålla det allmänna intresset för programutbudet.<sup>75</sup>

Ett från statsmakterna starkt argument för public service har varit att de utbredda kommersiella kanalerna har ett utbud som ska ge god avkastning åt ägarna och därför till största del sänder underhållsinriktade program. Det sagda har gjort behovet av en motvikt stor, vilket ska utgöras av en stark public service.<sup>76</sup>

### **3.2.2 Verksamhetens styrredskap**

I Sverige finns det tre instrument vilka ger riksdag och regering inflytande över public service-verksamheten. Dessa är (i) YGL, (ii) public service- och radio- och TV-lagen samt (iii) sändnings- och anslagstillstånden för programbolagen.<sup>77</sup> YGL uppställer de allmänna ramarna för radio och TV i Sverige och innehåller bl.a. bestämmelser om meddelarfrihet samt föreskriver att det ska finnas en ansvarig utgivare för varje program.

---

<sup>74</sup> Varför public service?, s. 101 f.

<sup>75</sup> Hela Sveriges radio och TV, s. 58.

<sup>76</sup> Fri Television?, s. 152.

<sup>77</sup> Fri Television?, s. 153.

Dessutom stadgas att ingen myndighet äger rätten att i förväg granska eller förbjuda sändningar p.g.a. programinnehåll.<sup>78</sup>

*Public service-lagen* tillsammans med den uppdaterade *radio- och TV-lagen* utgör grundreglerna för hur verksamheterna rörande radio och TV får bedrivas. Häri regleras bl.a. att företag endast efter tillstånd från staten får inneha och använda radio och TV-sändare. Viktiga bestämmelser som kommer till uttryck i lagarna är också de regler som föreskriver att SVT, SR och UR måste inneha tillstånd vilket ges av regeringen samt uttryckliga bestämmelser rörande saklighet och opartiskhet, vilka ska präglade innehållet i public service-utbudet.<sup>79</sup>

*Sändningstillstånden* utgör en detaljerad tillämpning av ovan beskrivna lagar. Tillstånden innehåller principer och regler för innehåll samt allmänna bestämmelser för reklam och sponsring. Det har förts diskussioner i lämpligheten att programföretagen måste förhandla med regeringen angående dessa tillstånd. *Anslagstillstånden* reglerar hur ramarna för ekonomin sätts, där även krav på hur organisationen ska utformas rörande exempelvis hur stor del av programproduktionen som ska produceras utanför Stockholm.<sup>80</sup>

Riksdagen har givit Riksrevisionen rätt att granska programföretagens verksamhet, där motiveringen härtill lyder som följer: ”*staten har ett bestämmande inflytande över programbolagen genom den omfattande reglering som sker av verksamheten t.ex. i bolagsordning, anslagsvillkor och beslut om årliga anslag*”. I ett domslut 2005 konstaterade kammarrätten att SVT lyder under LOU, vilket är en lag som bara gäller statlig och kommunal verksamhet. Kammarrätten slog fast att i och med att regeringen utser ledamöterna i Förvaltningsstiftelsen, som är den stiftelse som äger

---

<sup>78</sup> Se kapitel 4.2.2.

<sup>79</sup> 4 kap. 3 § och 11 kap. 1 § 1 st. Radio- och TV-lagen jfr 1 § 1 st. 1 p. Public service-lagen.

<sup>80</sup> Fri Television?, s. 154.

programföretagen samt det faktum att det är staten som tillskjuter licensmedlen, är programföretagen att betrakta som statliga.<sup>81</sup>

Det institut som har som uppdrag att granska och se till så att programföretagen följer sina uppdrag och tillstånd är granskningsnämnden, vars ledamöter utses av regeringen.<sup>82</sup> Hit kan allmänheten vända sig om de exempelvis anser att SVT inte följt de tillstånd de blivit tilldelade eller de lagar som gäller på området. Nämnden är en statlig myndighet som främst prövar huruvida programföretagen lever upp till de krav som ställs på saklighet, oberoende, skydd av den personliga integriteten och regler för våldsskildringar. Nämnden kan dessutom på eget initiativ granska både enskilda program och större områden inom public service-verksamheten, exempelvis genom att pröva hur mångfalden lyser igenom i nyhetsverksamheten eller hur företagen anses spegla hela landet.<sup>83</sup>

### **3.2.3 Komparativ utblick**

Jutterström har i sin framställning presenterat en jämförelse mellan finansiering av public service via TV-avgift, via skattsedeln och via skattemedel. Vid denna jämförelse presenterade Jutterström för- respektive nackdelar med de olika finansieringssystemen.

#### **3.2.3.1 Finansiering via TV-avgift**

De styrkor Jutterström lyfte fram för en finansiering via en avgift som är kopplat till innehav av en TV-mottagare var främst det faktum att TV-avgiften är öronmärkt för just public service-verksamheten, där riksdagen varje år avgör hur mycket som ska tilldelas, vilket ger möjlighet för en långsiktig planering och starkt oberoende. Dessutom är TV-avgiften inte en del av statsfinanserna vilket även det bidrar till att främja programföretagens självständighet och oberoende. De svagheter som Jutterström belyste var bl.a. att runt 10 procent av Sveriges hushåll undandrar sig TV-avgiften,

---

<sup>81</sup> Fri Television?, s. 154 f.

<sup>82</sup> Fri Television?, s. 157; <https://www.mpr.se/att-anmala/granskningsnamnden/> (läst 2019-03-26).

<sup>83</sup> Fri Television?, s. 84; Prop. 1990/91:64, s. 130.

vilket 2008 innebar ett bortfall av intäkter på cirka 600 miljoner kronor. Jutterström framhöll att denna siffra med största sannolikhet skulle öka i framtiden eftersom allt fler yngre människor väljer andra plattformar som erbjuds via Internet. Därtill innebär indrivandet av TV-avgiften en kostnad om cirka 170 miljoner kronor varje år, vilket är en kostnadspost som tas från programföretagens budget. Även om detta finansieringssystem till mångt och mycket främjar oberoendet påpekade Jutterström emellertid att statsmakterna trots allt har ett relativt stort inflytande över programföretagens finansiering, eftersom riksdagen beslutar om TV-avgiftens storlek, vilken summa programföretagen varje år ska tilldelas samt fördelningen av dessa medel programföretagen emellan.<sup>84</sup>

Fram till att det nya finansieringssystemet trädde i kraft 1 januari 2019 uppgick den sammanlagda medelstillelning av TV-avgiften till cirka 8 miljarder kronor. Detta anslag är fördelat mellan de tre public service-bolagen på följande vis, SVT erhåller 4 772 300 000 kronor, SR 2 842 700 000 kronor och UR tilldelas 411 200 000 kronor.<sup>85</sup>

### **3.2.3.2 Finansiering via skattsedeln**

Finansiering av public service via skattsedeln innebär att avgiften är förtryckt på inkomstdeklarationen, där avgifterna oavkortat går till programföretagen. Denna avgift skulle, enligt Jutterström, kunna tas ut antingen genom en fast årlig avgift eller genom att baseras på varje individs beskattningsbara inkomst, där det senare alternativet bl.a. skulle innebära att de med högre inkomst betalar en högre avgift. Denna finansieringsmetod skulle även leda till att företag, myndigheter och institutioner slipper betala avgiften.<sup>86</sup>

Uppsidorna med en finansiering via skattsedeln var enligt Jutterström bl.a. att varje individ med beskattningsbar förvärvsinkomst automatiskt skulle bidra till finansieringen av public service, vilket skulle utesluta ett

---

<sup>84</sup> Fri Television?, s. 139 f.

<sup>85</sup> Framtidens public service, s. 13; SOU 2015:94, s. 25 och 281 f.

<sup>86</sup> Fri Television?, s. 142.

undandragande av betalning. Därtill skulle avgiften oavkortat gå till public service-verksamheten och inte ställas mot andra intressen i samband med statens budgetarbete, vilket skulle skapa en tydlig koppling mellan betalning och vad gemene man får för pengarna. Likt ett system med skattefinansiering<sup>87</sup> skulle kostnaderna för Radiotjänst AB:s uppbörd av avgiften försvinna. Jutterström lyfte emellertid fram som finansieringsmetodens största svaghet det faktum att allmänheten kunde komma att uppleva att public service oberoende och självständighet minskade och att verksamheten närmade sig staten.<sup>88</sup>

### **3.2.3.3 Skattefinansiering**

Ett tredje alternativ kunde vara ett system där avgiften helt avskaffas och i stället finansieras på samma sätt som annan verksamhet staten anser vara av särskild vikt för medborgarna, med andra ord genom de samlade skattemedlen. Vid en undersökning, som visserligen företogs 2006, meddelade 40 procent av de tillfrågade att de föredrog en sådan skattefinansiering av public service.<sup>89</sup>

De två fördelar som Jutterström lyfte fram med denna finansieringsmetod var, dels att det inte krävs något särskilt institut likt Radiotjänst AB för att administrera TV-avgiften, dels det faktum att alla skattebetalare skulle bidra till finansieringen. De negativa sidorna utgörs emellertid av att programföretagen skulle komma att behandlas som en myndighet, där politikerna varje år prövar dess behov gentemot andra verksamheter som staten finansierar. Detta skulle, dels riskera att minska möjligheterna att arbeta långsiktigt, dels skapa starka band till politiska beslutsfattare vilket skulle ifrågasätta trovärdigheten för public service-verksamheten. Dessutom skulle ingen öronmärkning av medlen ske till programföretagen utan public service-verksamheten skulle årligen bedömas likt andra statliga verksamheter och värderas inom det samlade budgettaket.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Se kapitel 3.2.3.3.

<sup>88</sup> Fri Television?, s. 142 f.

<sup>89</sup> Fri Television?, s. 140.

<sup>90</sup> Fri Television?, s. 140 f.

### 3.2.4 Statistik

I förevarande delkapitel avses att undersöka public service-verksamheten närmare, genom att presentera resultatet av ett antal undersökningar.

Nedanstående statistik är i huvudsak hämtat från undersökningar som presenterats i doktrin och förarbeten samt från undersökningar genomförda av RIKAB och SCB.

#### 3.2.4.1 Programutbud

Två kriterier vid värdering av nyheter är att de ska vara viktiga och/eller intressanta. De viktiga nyheterna handlar om sådan information som medborgarna bör få för att anses vara informerade och kunna ta ställning i samhällsfrågor, medan de intressanta nyheterna snarare handlar om sådant som väcker ett direkt publikintresse. Viktiga nyheter kan sägas vända sig till publiken som medborgare, medan målgruppen rörande de intressanta nyheterna snarare är befolkningen som individer och konsumenter.

Undersökningar från 2008 visar att störst andel av de s.k. *intressanta* nyheterna sänds i TV3(86 procent) och TV4(65 procent), för att jämföra med en mindre andel i SVTs program Aktuellt(51 procent) och Rapport(44 procent). Av de *viktiga* nyheterna är denna andel högre i Aktuell(49 procent) och Rapport(56 procent) jämfört med TV3(14 procent) och TV4(35 procent).<sup>91</sup> Om demokratin och behovet av ett system som möjliggör för befolkningen att hålla sig informerad är ett överordnat värde visar, som Strömbäck framhöll, forskning att det finns all anledning att inte bara behålla public service utan även utveckla den. Motiveringen, och även finansieringen, av public service handlar i mångt och mycket om förmågan att erbjuda ett annat och mer omfattande utbud av nyhets- och samhällsjournalistik än de kommersiella kanalerna.<sup>92</sup>

#### 3.2.4.2 TV-avgiften, apparattillgång och fördelning av tittare

Enligt undersökningar som företagits av SCB uppgick antalet hushåll 2016 till 4 536 000 där antalet inbetalda radio- och TV-avgifter uppgick till 3 472

---

<sup>91</sup> Varför public service?, s. 72.

<sup>92</sup> Varför public service?, s. 77 f.

000. Det sagda skulle kunna innebära att cirka en miljon hushåll undandrog sig avgiften vilket i så fall skulle innebära ett bortfall av intäkter om sammanlagt 2,4 miljarder kronor. Emellertid har inte alla hushåll tillgång till en TV samtidigt som vissa hushåll enligt den då gällande lagstiftningen var avgiftsbefriade. En uppskattning som gjordes 2017 kom fram till att mellan 10-15 procent av de avgiftsskyldiga hushållen i Sverige undandrog sig avgiften, vilket innebar ett bortfall om cirka 820 till 1 400 miljoner kronor årligen. En rapport med utgångspunkt i rundradiokontots behållning från 2017 bekräftade att denna nedåtgående trend fortsatte då antalet radio- och TV-avgifter under första halvåret 2017 hade minskat med 28 000. Det sagda medförde att resultatet för rundradiokontot det första halvåret 2017 uppgick till -47 miljoner kronor.<sup>93</sup> För att sätta detta i en europeisk kontext undandrar sig i genomsnitt 12,9 procent av de europeiska hushållen avgiften, där Portugal ligger lägst med 0,8 procent samtidigt som Polen ligger högst med 68,8 procent. Vid bortseende från de ovanligt höga siffrorna i Polen sjunker genomsnittet till 9,9 procent vilket gör att Sverige med sina 10-15 procent ligger i den övre halvan.<sup>94</sup> Den senaste statistiken som kan användas för att påvisa denna utveckling redovisar läget i början av november 2018, strax före riksdagsbeslutet om en omläggning till det nya finansieringssystemet. Antalet hushåll uppgick då till 4 530 000 där 544 000 av dessa inte hade någon TV. Antalet hushåll vilka var undantagna från avgiftsskyldighet uppgick vid tidpunkten till 95 000 vilket innebär att antalet hushåll i Sverige som var avgiftsskyldiga i slutet av 2018 var 3 891 000. Av dessa betalade 3 470 000 sina radio- och TV-avgifter per den 1 november 2018 vilket innebar att 421 000, eller 11 procent, av de betalningspliktiga hushållen undandrog sig betalning. Skälen till detta var, enligt RIKAB, antingen medvetet undvikande eller bristande kunskap.<sup>95</sup>

Det får anses allmänt känt att det idag är möjligt att ta del av radio och TV med hjälp av en mängd olika apparater, allt från den traditionella TV-apparaten till surfplattor och mobiltelefoner. Emellertid anskaffas flertalet

---

<sup>93</sup> SOU 2017:79, s. 70 ff.

<sup>94</sup> SOU 2017:79, s. 82.

<sup>95</sup> Bilaga A.



av dessa apparater inte med det primära syftet att konsumera exempelvis SVT:s webbaserade utbud, utan snarare för att upprätthålla kommunikation och ge tillgång till annan underhållning. Vid en jämförelse med statistik rörande minskningen av antalet sålda TV-apparater går det att se en tydlig trend att andra apparater kraftigt ökat i försäljning de senaste åren. Enligt en undersökning från 2016 innehade 71 procent av befolkningen en dator som de kunde använda för att konsumera bl.a. SVT Play, och 81 procent hade en egen smartphone. Andelen av den svenska befolkningen som hade tillgång till någon typ av apparat med vilken radio och TV kunde konsumeras uppgick 2016 till 99,2 procent.<sup>96</sup> SVT redovisade 2016 att knappt tre av fyra svenskar använde SVT:s TV-kanaler en genomsnittlig vecka medan nästan hälften tog del av SVT:s webbutbud. Ungefär en miljon svenskar tog 2016 del av SVT:s utbud enbart via de digitala tjänsterna, främst SVT Play.<sup>97</sup>

### **3.2.4.3 Hushållens sammansättning**

Med tanke på att det nya finansieringssystemet är individbaserad och att avgiften således ej längre kommer tas ut per hushåll, är det relevant att belysa statistik över de svenska hushållens sammansättning.<sup>98</sup> Nedanstående statistik är den senast tillgängliga och har hämtats från SCB.<sup>99</sup>

Sveriges hushåll per den 31 december 2018 uppgick enligt folkbokföringen till 4 657 395. SCB delar upp hushållen i tre huvudtyper, (i) ensamstående, (ii) sammanboende och (iii) övriga hushåll, exempelvis inneboende och kollektiv. Dessa tre huvudtyper delas sedan in i tre undergrupper, (1) hushåll utan barn, (2) hushåll med barn i åldern 0-24 år och (3) hushåll med barn där yngsta barnet är 25 år eller äldre. Nedan illustreras dessa nio olika hushållstyper.

---

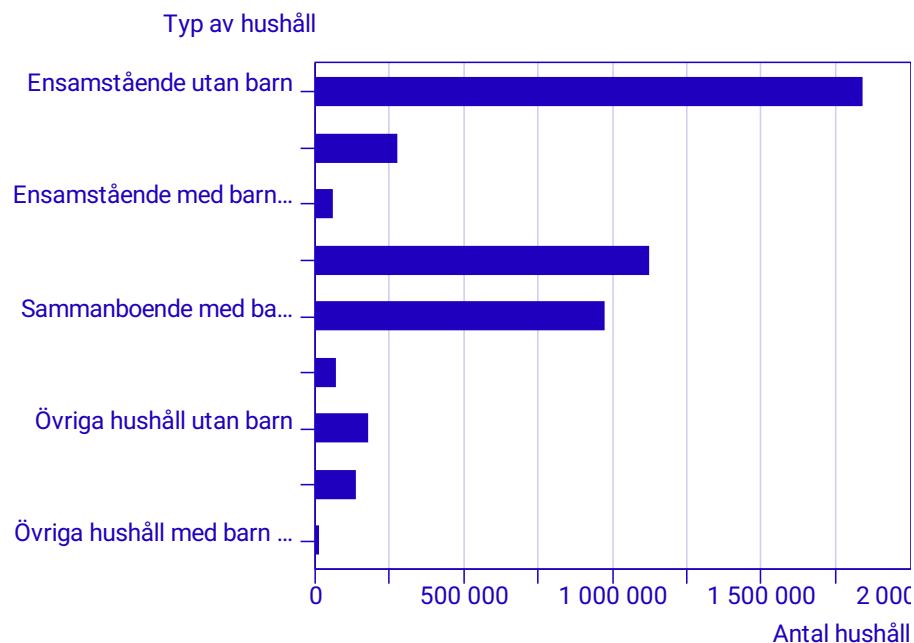
<sup>96</sup> SOU 2017:79, s. 59 ff.

<sup>97</sup> SOU 2017:79, s. 56 f.

<sup>98</sup> Jfr kap. 5.

<sup>99</sup> <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/> (läst 2019-05-02).

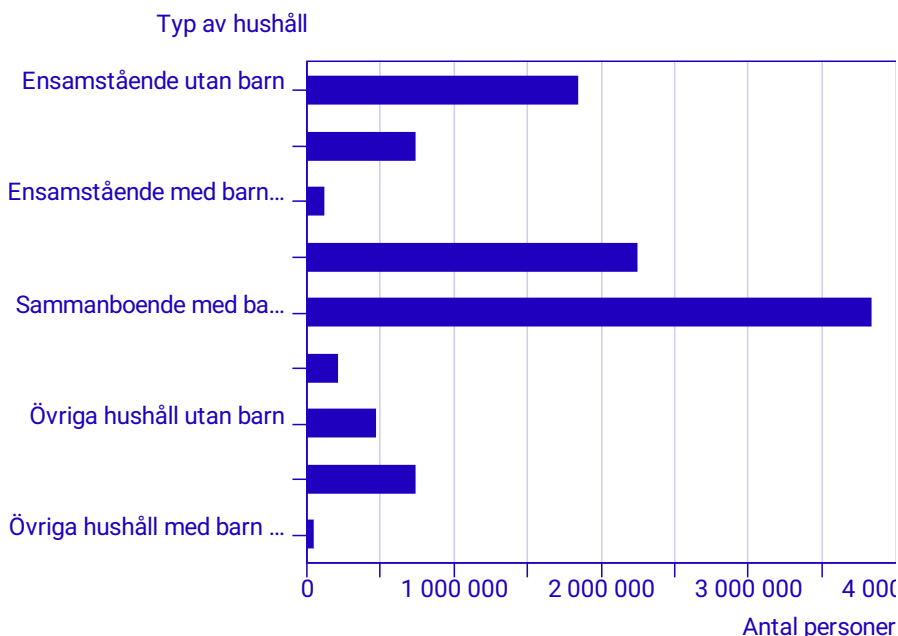
## Antal hushåll efter hushållstyp 2018



Diagrammet ovan illustrerar de olika hushållstyperna i fallande ordning enligt följande; Ensamstående utan barn (1 839 986), Ensamstående med barn 0-24 år (275 172), Ensamstående med barn 25+ år (55 810), Sammanboende utan barn (1 121 967), Sammanboende med barn 0-24 år (973 466), Sammanboende med barn 25+ år (68 224), Övriga hushåll utan barn (178 148), Övriga hushåll med barn 0-24 år (135 702) samt Övriga hushåll med barn 25+ år (8 920).

Nedanstående diagram illustrerar antal personer per hushållstyp.

Antal personer i olika hushållstyper 2018



Ovanstående diagram illustrerar antal personer per hushållstyp i fallande ordning enligt följande; Ensamstående utan barn (1 839 986), Ensamstående med barn 0-24 år (732 314), Ensamstående med barn 25+ år (116 254), Sammanboende utan barn (2 243 934), Sammanboende med barn 0-24 år (3 833 581), Sammanboende med barn 25+ år (211 749), Övriga hushåll utan barn (465 092), Övriga hushåll med barn 0-24 år (735 537) samt Övriga hushåll med barn 25+ år (36 489).

Med den statistik som presenterats ovan är avsikten att argumentationen i uppsatsens avslutande delar ska ges ytterligare djup, speciellt med tanke på att det nya finansieringssystemet är individbaserat och således kommer att påverka de olika hushållstyperna på olika sätt.

### 3.3 Komparativ undersökning

Följande delkapitel avser att presentera en översiktlig bild av hur public service bedrivs, och finansieras, i några av de länder i Europa som har en

liknande public service-verksamhet som Sverige. På så sätt ska läsaren ges möjlighet att dra fler slutsatser och i än större utsträckning kritiskt granska författarens slutsatser, i form av att olika europeiska finansieringssystem ska kunna ställas i jämförelse med det svenska.

### 3.3.1 Storbritannien

Public service-verksamheten i Storbritannien utgörs av ett flertal olika aktörer, däribland Channel 4, Channel 5, S4C och BBC, där BBC utgör den ursprungliga modellen för public service vilken många andra länder tagit efter.<sup>100</sup> Likt Sverige sänder BBC via TV, radio och internet. BBC är statligt ägt och dess verksamhet regleras i ett s.k. Royal Charter, som är en stadga vilken fastställer verksamhetens syfte och uppdrag. BBC finansieras via en TV-licens som omfattar samtliga medborgare som är under 75 år och som innehar en TV-mottagare, inbegripet mobiltelefoner, hemdatorer, iPad etc. Licensen kostar 154,50 pund per hushåll och år, vilket i svenska kronor innebär cirka 1 860 kronor<sup>101</sup>, och inbringar årligen drygt 3,7 miljarder pund, drygt 47 miljarder kronor<sup>102</sup>.<sup>103</sup> Alla olika TV-mottagare i hushållet täcks under en och samma avgift.<sup>104</sup>

I samband med att den dåvarande stadgans löptid närmade sig sitt slut och således skulle förnyas genomförde den brittiska kulturkommittén en utredning i syfte att anpassa BBC till den framtida teknologiska utvecklingen, där BBC:s framtida roll, uppdrag och finansiering diskuterades. En av de slutsatser som utredningen gav var att finansieringssystemet var ohållbart på sikt p.g.a. den tekniska utvecklingen. Ett finansieringssystem som baseras på en avgift där varje hushåll är skyldigt att betala eller den skattefinansierade modellen som Finland

---

<sup>100</sup> SOU 2017:79, s. 87.

<sup>101</sup> Valutakurs beräknad 2019-04-22.

<sup>102</sup> Valutakurs beräknad 2019-04-22.

<sup>103</sup> Framtidens public service, s. 25; [http://www.bbc.co.uk/faqs/general/licence\\_fee](http://www.bbc.co.uk/faqs/general/licence_fee) (läst 2019-04-16).

<sup>104</sup> SOU 2017:79, s. 87.

tillämpar nämndes som nya förslag.<sup>105</sup> Den nya stadgan trädde i kraft 2017 men medförde ingen förändring rörande finansieringen.<sup>106</sup>

### 3.3.2 Norge

Det statligt ägda NRK är Norges största medieaktör och sänder både radio och TV via etern. NRK är till 95 procent licensfinansierad, där licensen endast omfattar TV-apparater enligt gällande lagstiftning.<sup>107</sup> De resterande procenten utgörs bl.a. av säljintäkter av vissa rättigheter och tillskott från olika fonder.<sup>108</sup> Nivån på licensavgiften bestäms årligen av Stortinget och uppgick 2017 till 2 868 norska kronor, 3 159 svenska kronor<sup>109</sup>, som tillfaller NRK direkt utan något beslut från statsmakterna.<sup>110</sup>

Licensen, den s.k. *kringkastningsavgiften*, är tänkt att inom kort avvecklas och ersättas med en ny finansieringsmodell vilken ska träda i kraft 1 januari 2020.<sup>111</sup> Orsaken härtill var enligt *Det Kongelige Kulturdepartementet* den pågående teknikutvecklingen, där användandet av alternativa apparater för att konsumera NRK:s sändningar blivit allt mer vanligt.<sup>112</sup> Den nya finansieringsmodellen var först tänkt att innebära att en fast avgift skulle betalas av alla som disponerade över en bostad, oavsett om det handlar om en bostads- eller hyresrätt. Avgiften skulle vidare vara teknikneutral och med andra ord ej avhängigt av ett innehav av en TV-mottagare eller annan elektronisk utrustning.<sup>113</sup> Vid senare utredningar har det emellertid diskuterats om den fasta avgiften istället ska knyta an till individen och således inte till hushållet eller elektroniska apparater.<sup>114</sup> Den exakta

---

<sup>105</sup> Framtidens public service, s. 26.

<sup>106</sup> Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, 2016; SOU 2017:79, s. 87 jfr [http://www.bbc.co.uk/faqs/general/licence\\_fee](http://www.bbc.co.uk/faqs/general/licence_fee) (läst 2019-04-16).

<sup>107</sup> Framtidens public service, s. 28.

<sup>108</sup> <https://www.nrk.no/informasjon/dette-er-allmennkringkasting-1.6512112> (läst 2019-04-18).

<sup>109</sup> Valutakurs beräkning 2019-04-22.

<sup>110</sup> SOU 2017:79, s. 83.

<sup>111</sup> <https://hjelp.nrk.no/faq/regler-for-privatlisens/> (läst 2019-04-12) jfr <https://www.nrk.no/informasjon/dette-er-allmennkringkasting-1.6512112> (läst 2019-04-12).

<sup>112</sup> Eit moderne og framtidsetta, s. 18.

<sup>113</sup> Eit moderne og framtidsetta, s. 19 f.

<sup>114</sup> Mangfald og armlengds avstand, s. 51.

strukturen på hur finansieringen rent praktiskt ska gå till och hur avgiften ska bestämmas har ännu inte fastställts.<sup>115</sup>

### 3.3.3 Tyskland

I Tyskland är public service-verksamheten uppbyggd på ett sätt som till viss del skiljer sig från de tidigare presenterade länderna. Verksamheten utgår i huvudsak från en och samma samlingsorganisation, ARD, vilken samlar de regionala public service-aktörerna i Tyskland. För att avgöra huruvida en tjänst ska klassificeras som public service tillämpas det s.k. *Drei-Stufe-Test*. Testet uppställer tre kriterier som måste vara uppfyllda. Tjänsten ska (i) motsvara de demokratiska, sociala och kulturella behoven i samhället, (ii) i tillräckligt hög utsträckning bidra till att höja kvalitén i den publicistiska konkurrensen samt (iii) att den finansiella kostnaden måste vara godtagbar. Bedömningen utförs av olika instanser beroende på inom vilket område tjänsten är tänkt att förhålla sig.<sup>116</sup>

Tyskland valde att avskaffa sin tidigare apparatbaserade TV-licens 2013 p.g.a. den pågående teknikutvecklingen och etablerade ett nytt finansieringssystem där avgiften numera betalas av varje hushåll, företag och övriga offentliga institutioner oavsett om de innehar någon form av radio- eller TV-mottagare eller om de tar del av public service-utbudet. Storleken på avgiften är föremål för en särskild process där varje programbolag anmäler sina finansieringsbehov till en oberoende kommission som sedan utvärderar kraven och lämnar en rekommendation om avgiftsstorlek. 2017 uppgick avgiften till 17,50 euro, cirka 189 svenska kronor<sup>117</sup>, per månad. Emellertid är personer som erhåller arbetslöshetsersättning eller socialbidrag samt personer med allvarliga synskador helt avgiftsbefriade. Samtidigt betalar personer med vissa funktionsnedsättningar endast en tredjedel av avgiften.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Mangfald og armlengds avstand, s. 53.

<sup>116</sup> Framtidens public service, s. 30.

<sup>117</sup> Valutakurs beräknad 2019-04-22.

<sup>118</sup> SOU 2017:79, s. 88 ff.

### 3.3.4 Finland

Yle är det statligt ägda public service-bolaget för radio och TV i Finland och finansieras genom medel från en särskild fond, statens televisions- och radiofond. P.g.a. ett ökat undandragande från betalning av den i Finland tidigare apparatbaserade avgiften ansåg regeringen att finansieringssystemet behövde förändras, där regeringen motiverade det nya systemet med stabilitet för programföretagen och social rättvisa. Den nya avgiften, den s.k. rundradioskatten, medförde att medlen numera kom att betalas ut från ett anslag i statsbudgeten och inte längre genom att medlen överförs direkt till fonden. Dessa medel är föremål för årliga justeringar såtillvida att anslagen följer ett index som är relaterat till kostnadsökningen i samhället.<sup>119</sup>

Rundradioskatten utgör 2,5 procent av den del av de sammanlagda förvärvs- och kapitalinkomsterna som överstiger 14 000 euro, med ett tak om 163 euro. Detta motsvarar i svenska kronor cirka 146 000 respektive 1700 kronor<sup>120</sup>. För att träffas av denna avgift ska följande tre kriterier vara uppfyllda. För det *första* ska den sammanlagda förvärvs- och kapitalinkomsten uppgå till 14 000 eller mer. För det *andra* ska personen i fråga vara 18 år eller äldre och för det *tredje* får denne inte ha sin hemkommun i landskapet Åland. Avgiften som påförs skatten ökar proportionerligt med inkomsten och taket om 163 euro uppnås vid en samlad årsinkomst om 20 520 euro, cirka 214 000 svenska kronor<sup>121 122</sup>.

### 3.3.5 Nederländerna

Public service-verksamheten i Nederländerna skiljer sig ytterligare från de tidigare presenterade länderna då verksamheten finansieras genom en renodlad anslagsfinansiering. Detta innebär att ingen särskild avgift eller

---

<sup>119</sup> SOU 2017:79, s. 91.

<sup>120</sup> Valutakurs beräknad 2019-04-22.

<sup>121</sup> Valutakurs beräknad 2019-04-22.

<sup>122</sup> [https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/information\\_om\\_beskattning/yleskatt/](https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/information_om_beskattning/yleskatt/) (läst 2019-05-01).

skatt utgår, utan medlen kommer från det allmänna skatteuttaget på samma sätt som för övrig offentlig verksamhet i landet.<sup>123</sup> Det finns ett flertal olika aktörer inom public service-verksamheten i Nederländerna där många av dem är samlade inom organisationen NPO. Några av de omständigheter som motiverade anslagsfinansieringen var bl.a. att public service sågs som en kollektiv nyttinghet som borde finansieras genom statsbudgeten och att en förändring av finansieringssystemet också var motiverat p.g.a. den teknikutveckling som präglade landet där användandet av plattformar via internet speciellt nämndes.

Medelstillelningen skulle ligga på samma nivå som med tidigare finansieringssystem, justerat efter hur antalet hushåll och konsumentpriserna utvecklades, vilket fick som följd att inkomstskatten höjdes med 1,1 procentenheter. Systemet har fått motta en del kritik för att vara både oförutsägbart och leda till stor politisk inblandning.<sup>124</sup>

### 3.4 Sammanfattning

Centralt i public service-uppdraget är att utifrån krav på saklighet och opartiskhet granska makthavare, bevaka viktiga samhälls- och kulturfrågor samt ge utrymme för en mångfald av uttryck och åsikter som annars inte hade synts eller hörts i offentligheten. Public service-verksamheten bidrar således till att allmänheten hålls välinformerade och ges möjlighet att föra konstruktiva diskussioner utifrån gemensamma verklighetsbilder. Dessutom ska public service finnas tillgängligt när samhället befinner sig under påfrestning, i kris eller vid höjd beredskap. På så vis utgör public service en demokratisk kollektiv nyttinghet som gynnar samtliga medborgare, oaktat om programföretagens utbud utnyttjas eller ej.<sup>125</sup>

De länder vilka genomgått en förändring av sina finansieringssystem har gjort detta med liknande motiveringar, där teknikutvecklingen i samhället

---

<sup>123</sup> SOU 2017:79, s. 93.

<sup>124</sup> SOU 2017:79, s. 94.

<sup>125</sup> SOU 2017:79, s. 47 f.



varit den gemensamma faktorn. Även ett ökat undandragande hos allmänheten från att bidra till finansieringen av public service är en vanlig orsak till att finansieringssystem förändras.

Läsaren bör nu ha tillgodogjort sig en i sammanhanget tillfredställande bild av innebörden av public service, där en kort historik presenterats följt av public service roll i samhället och därtill en komparativ redogörelse. Förhoppningen är att läsaren skapat sig en bild av kärnan i public service och fått en förståelse för vilka funktioner som public service avser att fylla samt de konsekvenser som kan följa härav. Nästkommande kapitel kommer i huvudsak att redogöra för utvecklingen av de tidigare finansieringssystemen av public service i Sverige samt klargöra vilka skäl som regering och riksdag ansett motivera dessa.

# 4 Finansieringssystemets utveckling

## 4.1 Licensavgiften och den tekniska utvecklingen

Förevarande kapitel avser att belysa historiken och utvecklingen av de olika finansieringsmetoder som präglat den svenska public service-verksamheten, där visst fokus även ges bakgrunden till den tekniska utvecklingen då denna till viss del bidragit till utvecklingen av public service.

### 4.1.1 Finansieringssystemets historia

Redan 1907 infördes, på uppdrag av det Kungliga Majestätet, en avgift för att få använda radioanläggningar i Sverige. Det krävdes emellertid även ett tillståndsbevis för detta, vilket söktes hos det Kungliga Majestätet. Efter ett bemyndigande 1923 från Kungliga Majestät övergick utfärdandet av tillståndsbevis till Telegrafstyrelsen. Enligt en lagändring 1924 ersattes denna avgift av en licensavgift, vilket innebar att verksamheten fortsättningsvis skulle finansieras genom att årliga licensavgifter betalades av innehavarna av radioapparaterna, vars storlek bestämdes av Kungliga Majestätet och som 1925 fastställdes till 12 kronor om året.<sup>126</sup> Under 1925 steg antalet licensinnehavare så kraftigt att den fastställda licensavgiften på 12 kronor om året ansågs obefogad varpå denna från och med 1926 sänktes till 10 kronor. Denna avgift stod sig ända fram till 1951 då avgiften höjdes till 15 kronor p.g.a. den inflation som föranleddes av krisen i Korea.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> SOU 1965:20, s. 45 f; SOU 2017:79, s. 65 jfr <https://www.radiotjanst.se/sv/Avgiften/Historik-om-avgiften/> (läst 2019-04-24).

<sup>127</sup> SOU 1965:20, s. 47 och s. 51.

Under åren efter 1955 påbörjades utbyggnaden av trådradio och FM-stationer på allvar, vilket var en av orsakerna till att licensavgiften ånyo höjdes till 30 kronor från och med 1 januari 1957. Vid denna tidpunkt började TV:n på allvar göra sitt intåg i Sverige. En stor anledning härtill var att sändningsstationer började uppföras på så sätt att TV-sändningarna även nådde befolkningen på glesbygden.<sup>128</sup> Ända fram till slutet av 1970-talet var licensavgiften uppdelad på två olika licenser, en för TV och en för radio. Emellertid diskuterades redan 1965 möjligheterna att närma sig principen om ett hushåll – en licensavgift. Fördelarna som nämndes var att om varje hushåll endast hade att betala *en* licensavgift så skulle detta medföra betydande förenklingar och besparingar, något som sedermera också blev till verklighet.<sup>129</sup>

Vid millenniumskiftet låg den numera hushållsbaserade TV-avgiften på 1 668 kronor, för att några år senare höjas till 1 740 kronor. Med anledning av bl.a. ett ökat undandragande från betalning av TV-avgiften angav regeringen i sitt förslag till riksdagen 2001 att avgiften behövde höjas med ytterligare 180 kronor om året fram till 2005.<sup>130</sup> Regeringen anförde att ett finansieringssystem för public service måste uppfylla vissa grundläggande krav för att tillgodose en långsiktig och säker finansiering, för att således möjliggöra för programföretagen att kunna utföra sina uppdrag. Samtidigt är det av vikt att finansieringssystemet inte påverkar programföretagens oberoende i negativ riktning eller på annat sätt skadar verksamheten på ett sätt som försvårar möjligheten för programföretagen att utföra sina uppdrag. Regeringen anförde redan 2001 att finansieringen av public service måste vara lätt att överblicka och enkel att hantera samtidigt som den ska underlätta en effektiv och sund fördelning av de tilldelade resurserna.<sup>131</sup> En viktig skillnad som regeringen lyfte fram mellan public service å ena sidan och de kommersiella aktörerna å den andra var de ekonomiska förutsättningarna. Programföretagen är redan på förhand garanterad en viss

---

<sup>128</sup> SOU 1965:20, s. 55 f; Prop. 2005/06:112, s. 14.

<sup>129</sup> SOU 1965:20, s. 461 f.

<sup>130</sup> Prop. 2000/01:94, s. 75

<sup>131</sup> Prop. 2000/01:94, s. 65.

känd resursnivå vilket innebär att de inte har något intresse av att maximera antalet tittare och lyssnare för att generera intäkter. Det faktum att public service-verksamheten finansieras på detta sätt, där även avsaknad på lönsamhetskrav föreligger, skapar goda förutsättningar för att allmänheten ska kunna lita på att programföretagen inte går någon särskild grupp i samhället till mötes. Regeringen ansåg 2001 att en finansiering via en TV-avgift var den finansieringsform som bäst förenade en solidarisk betalningsform med goda förutsättningar för oberoende och icke-kommersiell verksamhet.<sup>132</sup>

Regeringen beslutade 2006 att höja TV-avgiften från 1 968 kronor till 1 996 kronor per år, vilket var strax under de 2 procent som regeringen tidigare beslutat skulle utgöra den årliga fasta uppräkningsgraden av avgiften. Den årliga fasta uppräkningsgraden hade kommit som en reaktion på att regeringen velat försäkra programföretagen de nödvändiga medel som behövdes för att bedriva verksamheten på ett stabilt och långsiktigt sätt, oaktat undandragande av betalning av avgiften eller ökade kostnader för programföretagen.<sup>133</sup> Vad som i lagens mening vid denna tidpunkt utgjorde en TV-mottagare framgick av den dåvarande lagen om TV-avgift. Häri definierades en TV-mottagare som *”en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidaresändning av TV-program även om utrustningen också kan användas för annat ändamål”*. Exempel på utrustning som även kunde användas till annat ändamål var s.k. mediacenters, d.v.s. en utrustning som förutom att användas som vanlig dator även kunde användas för att konsumera TV-kanaler. Utgångspunkten skulle emellertid vara att utrustningen tekniskt sett var en anordning avsedd för mottagning av rundradiosändningar som förmedlade rörliga bilder.<sup>134</sup>

Regeringen valde 2009 att besluta om en namnändring för att tydliggöra att avgiften avsåg både radio och TV och att avgiften finansierade samtliga

---

<sup>132</sup> Prop. 2000/01:94, s. 65.

<sup>133</sup> Prop. 2005/06:112, s. 82 ff.

<sup>134</sup> Prop. 2005/06:112, s. 91 f.; Prop. 1988/89:18, s. 27 f; 2 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst jfr prop. 2008/09:195, s. 30.

programföretag. Emellertid ansåg regeringen, till skillnad från flertalet remissinstanser, att det engelska begreppet ”public service-avgift” inte lämpade sig i svensk författningstext och valde istället att omnämnda TV-avgiften till *radio- och TV-avgift*.<sup>135</sup> I samband med beslutet om namnändringen fastslog regeringen att det med anledning av ett ökat antal avgiftsbetalare inte fanns anledning att höja radio- och TV-avgiften under kommande tillståndsperiod, 2010-2011, vilket innebar att regeringen frångick den årliga fasta uppräkningsprocenten om 2 procent.<sup>136</sup>

Innan nuvarande finansieringssystem trädde i kraft 1 januari 2019 togs den dåvarande radio- och TV-avgiften ut med stöd av lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst<sup>137</sup>. Avgiften utgick för alla hushåll och juridiska personer som ägde, hyrde eller lånade en TV-mottagare. Avgiften uppgick till 2 400 kronor per år och omfattade samtliga TV-mottagare i innehavarens hushåll.<sup>138</sup>

## 4.1.2 Teknikens föränderlighet

Den tekniska utvecklingen för både produktion och distribution av radio och TV och andra kommunikationsformer förändrar ständigt förutsättningarna för de traditionella medieföretagens verksamhet. Denna utveckling drivs snabbt framåt då tekniken effektiviseras genom inte bara den digitala tekniken utan även via nya distributionssätt. De traditionella medieformerna som radio och TV börjar allt mer att närma sig tele- och datatjänster, vilket innebär att public service idag kan sändas ut via flertalet olika plattformar.<sup>139</sup> Public service-kommittén anförde 2017 att utbyggnaden av infrastrukturen, i kombination med den tekniska utvecklingen, innebar en ökad lättillgänglighet av internetbaserat innehåll och i hög grad bidrog till att mediekonsumtionen förändrades.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> Prop. 2008/09:195, s. 26.

<sup>136</sup> Prop. 2008/09:195, s. 56 f.

<sup>137</sup> Avgiftslagen.

<sup>138</sup> SOU 2017:79, s. 66.

<sup>139</sup> Prop. 2000/01:94, s. 26.

<sup>140</sup> SOU 2017:79, s. 58.

Redan 2006 uppmärksammade regeringen den vid tidpunkten nya distributionsformen för radio och TV, sändningar via Internet. SR:s sändningar fanns ofta tillgängliga via Internet samtidigt som TV-sändningar ofta endast avsåg program via on demand eller streaming. Anledningen till att sändningar via Internet vid denna tidpunkt fortfarande var begränsade var främst p.g.a. det faktum att SVT inte kunde garantera att signalen kom fram i tid till mottagaren och med acceptabel kvalitet. Även svårigheter med att förhindra okontrollerad spridning av upphovsrättsligt skyddat material nämndes som en orsak härtill.<sup>141</sup>

## **4.2 Proposition 2009/10:115 – En ny radio och TV-lag**

Förevarande delkapitel avser att summariskt redogöra för bakgrunden och innehållet i den före detta radio- och TV-lagen med avsikt att möjliggöra en jämförelse mellan motiven bakom denna lagstiftning, och dithörande finansieringssystem, med de motiv som legat till grund för public service-lagen och de följdändringar som gjorts i den senaste versionen av radio- och TV-lagen.

2010 lämnade regeringen ett förslag till riksdagen om att den dåvarande radio- och TV-lagen (1996:844) skulle ersättas av en ny lag med samma namn. En av orsakerna härtill var att regeringen avsåg att genomföra ändringar av det s.k. TV-direktivet<sup>142</sup> genom det nya AV-direktivet<sup>143</sup>. En annan orsak var att regeringen ansåg att en modern och mer teknikneutral lagstiftning skulle ge den svenska public service-verksamheten än bättre villkor och förutsättningar för att främja mångfald, konkurrens och kvalitet.<sup>144</sup> Lagen ansågs dessutom, p.g.a. flertalet ändringar under årens

---

<sup>141</sup> Prop. 2005/06:112, 88 f.

<sup>142</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster.

<sup>143</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG.

<sup>144</sup> Prop. 2009/10:115, s. 1 och 12 jfr s. 73.

lopp, vara överskådlig och regeringen ville utföra en allmän översyn med avsikt att förenkla lagen.<sup>145</sup> Även om lagen var ny var den i materiellt hänseende i stora delar oförändrad.<sup>146</sup>

Regeringen framhöll i sitt förslag, till trots för den vid tidpunkten ökade mobilanvändningen, att den nya lagen inte skulle innefatta särskilda regler för TV-sändningar som var anpassade för mobil mottagning. Anledningen härtill var att regeringen bedömde det som mindre sannolikt att det inom det frekvensområde som föreslogs som tillståndspliktigt skulle bli aktuellt att inleda TV-sändningar som var särskilt anpassade för mottagning av mobiltelefoner eller andra liknande mottagare.<sup>147</sup>

#### **4.2.1 AV-direktivet och dess genomförande i svensk rätt**

AV-direktivet var i likhet med TV-direktivet ett minimidirektiv vilket innebar att medlemsstaterna fick föreskriva strängare eller mer långtgående regler inom de områden som direktivet avsåg, under förutsättning att reglerna överensstämde med unionsrätten.<sup>148</sup> Tillämpningsområdet utvidgades i och med AV-direktivet till att utöver tillämpningen på TV-sändningar även omfatta beställningstjänster, d.v.s. tjänster som tillhandahålls för att ge möjlighet att se ett program vid en tidpunkt som användaren själv bestämmer.<sup>149</sup> Sådana tjänster ägde den tidigare radio- och TV-lagen inte tillämpning på.<sup>150</sup>

Ännu en viktig förändring var bestämmelser som ålade medlemsstaterna att säkerställa att samtliga sändningar inom dess territorium inte innehöll något som uppmanar till hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet. Därtill infördes en helt ny bestämmelse där medlemsstaterna ålades att uppmuntra

---

<sup>145</sup> Prop. 2009/10:115, s. 260.

<sup>146</sup> Prop. 2009/10:115, s. 273.

<sup>147</sup> Prop. 2009/10:115, s. 217.

<sup>148</sup> Prop. 2009/10:115, s. 73.

<sup>149</sup> Prop. 2009/10:115, s. 74; Art. 1.g) AV-direktivet.

<sup>150</sup> Prop. 2009/10:115, s. 107.

dess leverantörer av medietjänster att tillse så att dess tjänster gjordes tillgängliga även för dem med syn- och hörselskador.<sup>151</sup>

Det övergripande syftet med införandet av AV-direktivet var således att skapa fri rörlighet för audiovisuella medietjänster. Det huvudsakliga syftet var emellertid att tillämpningsområdet skulle omfatta samtliga medietjänster, oavsett sändningsteknik, om tjänsten tillhandahöll program avsedda att informera, underhålla eller utbilda allmänheten.<sup>152</sup>

## 4.2.2 Yttrandefrihetsgrundlagen

Förslaget från regeringen till riksdagen rörande det nya lagförslaget innehöll ett kapitel som redogjorde för vid den tiden gällande rätt. Förevarande delkapitel avser härmed att belysa det i sammanhanget mest relevanta ur *YGL*, då dessa bestämmelser även gäller den nuvarande lagstiftningen på området och således är intressanta för uppsatsens övergripande syfte.<sup>153</sup>

Rätten att meddela upplysningar i tal, skrift eller bild eller på något annat sätt uttrycka sina tankar, åsikter och känslor utgör för det allmänna en tillförsäkrad yttrandefrihet som följer av 2 kap. 1 § RF.<sup>154</sup> Etableringsfrihet, förbud mot censur, ensamansvar med meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning är vidare de grundläggande principer varpå *YGL* bygger.<sup>155</sup> *Etableringsfriheten* innebär att det ska vara tillåtet för var och en att sända radioprogram genom trådnät, även om vissa begränsningar är tillåtna när det gäller radioprogram. Anledningen är att frekvensutrymmet som kan användas för sådana sändningar är begränsat.<sup>156</sup> *Förbudet mot censur* innebär att myndighet eller annat allmänt organ inte på förhand får granska något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller annan teknisk upptagning. All eventuell granskning måste således ske i

---

<sup>151</sup> Prop. 2009/10:115, s. 77.

<sup>152</sup> Prop. 2009/10:115, s. 106 jfr art. 1.a).i) AV-direktivet.

<sup>153</sup> Jfr kap. 5.

<sup>154</sup> Jfr art. 10 EKMR.

<sup>155</sup> Prop. 2009/10:115, s. 83 f.

<sup>156</sup> Art. 49 FEUF.



efterhand.<sup>157</sup> *Ensamansvaret* utgör en straffrättslig bestämmelse som föreskriver att bara en person är ansvarig för innehållet i en av YGL skyddad sändning.<sup>158</sup> *Meddelarskyddet* omfattar meddelar- och anskaffarfrihet, rätt till anonymitet och efterforskningsförbud, vilket i huvudsak innebär att upphovsmannen till ett radioprogram inte är skyldig att röja sin identitet och att det allmänna inte får efterforska anonyma upphovsmän såvida detta inte är möjligt med stöd av YGL.<sup>159</sup>

YGL är emellertid bara tillämplig rörande vissa medier och skyddar endast yttrandefriheten mot angrepp från i första hand det allmänna samt sätter gränser för vilka inskränkningar som kan göras med stöd av lag. De medier som YGL äger tillämpning på är i första hand de s.k. radioprogrammen, vilket omfattar ljudradio, television samt vissa liknande överföringar.<sup>160</sup> YGL är således tillämplig på sändningar av radioprogram vilka är riktade till allmänheten och som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel, oaktat om det handlar om direktsända eller inspelade program. Detsamma gäller även om sändningen är avsedd att tas emot i Sverige eller utomlands. Emellertid är YGL i första hand avsedd att äga tillämpning på radioprogram som utgår från Sverige.<sup>161</sup>

För att skydda programföretagen och värna om dessas oberoende är det upp till programföretagen själva att avgöra vad som ska förekomma i radioprogrammen.<sup>162</sup> Innebörden av bestämmelsen är att det allmänna inte tillåts ställa krav på innehållet utöver vad som medges i grundlagarna, vilket medför att krav på innehåll bara kan ställas genom lag eller sådana villkor för tillstånd som enligt lag får förekomma.<sup>163</sup> Det föreligger samtidigt vissa möjligheter att inskränka yttrandefriheten genom lag. Exempelvis är det

---

<sup>157</sup> 1 kap. 11 § YGL.

<sup>158</sup> 6 kap. 1 § YGL.

<sup>159</sup> Jfr 1 kap. 10 § YGL.

<sup>160</sup> Prop. 2009/10:115, s. 81.

<sup>161</sup> Prop. 2009/10:115, s. 82.

<sup>162</sup> 3 kap. 4 § YGL.

<sup>163</sup> Prop. 2009/10:115, s. 86.

möjligt att meddela föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i vissa radioprogram.<sup>164</sup>

### 4.2.3 Myndigheten för press, radio och tv

Med anledning av teknikutvecklingen i samhället gjorde regeringen 2009 bedömningen att det fanns behov av en ny myndighetsorganisation med ansvar för tillsynen över bl.a. programföretagen. Den stora ökningen av radio- och TV-utbud, både vad gäller antalet kanaler och medieplattformar, innebar ett fortlöpande arbete för att anpassa gällande regelverk till denna utveckling.<sup>165</sup> Vid tidpunkten var tillsynsansvaret uppdelat på två myndigheter, vilket medförde ett visst mått av dubbelarbete i fråga om flertalet administrativa funktioner. Regeringen ansåg att en större och mer samlad myndighet skulle medföra en stärkt och breddad kompetens jämte en förbättrad myndighetskontakt i och med att en och samma myndighet skulle handha samtliga frågor för såväl radio som TV.<sup>166</sup>

Regeringens förslag innebar att Granskningsnämnden för radio och TV även fortsättningsvis skulle vara den institution som handhade tillsynen över sändningarna. Således skulle nämnden även fortsättningsvis inneha uppgiften att bedöma huruvida SVT, SR och UR uppfyllde sina respektive uppdrag.<sup>167</sup> De krav som YGL uppställer var även de en orsak till att regeringen valde att behålla granskningsnämnden i sin helhet. Nämnden skulle dock komma att utgöra ett eget beslutsorgan inom den nybildade myndigheten.<sup>168</sup> Regeringen anförde att organisationsförändringen skulle frigöra resurser och bidra till en mer ändamålsenlig användning av statens medel.<sup>169</sup>

---

<sup>164</sup> 1 kap. 12 § YGL.

<sup>165</sup> Prop. 2009/10:115, s. 251.

<sup>166</sup> Prop. 2009/10:115, s. 251 f. jfr s. 249.

<sup>167</sup> Prop. 2009/10:115, s. 257.

<sup>168</sup> Prop. 2009/10:115, s. 253 f. jfr 7 kap. 4 § YGL.

<sup>169</sup> Prop. 2009/10:115, s. 264.

## 4.3 Sammanfattning

Det är möjligt att historiskt sett följa utvecklingen av de licensinbringande avgiftsmedlen jämte den tekniska utvecklingen på området. I takt med den tekniska utvecklingen ökar den dithörande avgiften, ofta i tämligen jämna steg. Orsakerna till den stegrande avgiften har antingen varit den tekniska utvecklingen eller ett ökat behov att inbringa mer medel p.g.a. ett ökat undandragande från betalning. Även om en ovilja att betala avgiften enligt RIKAB:s bedömning inte ökar i någon större omfattning, handlar det ändå om stora intäkter som går förlorade.

Avsikten med förevarande kapitel har främst varit att belysa historiken och således den utveckling som pågått under över 100 års tid vad gäller radio- och TV-verksamheten i Sverige. Läsaren ska på så vis tillgodogjort sig en tillfredställande bild av hur finansieringssystemet såg ut innan det nuvarande systemet trädde i kraft. I nästkommande kapitel kommer det nuvarande finansieringssystemet att redogöras för, där materialet i huvudsak bygger på förarbeten därtill.

# 5 Public service-utredningen

## 5.1 Nya konsumtionsmönster

De senaste årens medieutveckling har skapat nya förutsättningar för de traditionella medierna, däribland public service, där gränserna mellan olika typer av medier luckrats upp och förutsättningarna att nå ut till allmänheten och allmänhetens krav på tillgång till medieinnehåll förändrats. Detta har inneburit en efterfrågan efter en mer långsiktigt hållbar reglering och finansiering av public service.<sup>170</sup>

Antalet inbetalda radio- och TV-avgifter följde under många år tillväxten av antalet hushåll i landet, men efter 2014 vände denna trend. 2017 betalades 3 485 000 radio- och TV-avgifter, vilket var cirka 30 000 färre än året innan. De undersökningar som gjorts rörande TV-innehavet i de svenska hushållen visar tydligt att andelen hushåll som har en TV minskar. Mellan åren 2008-2016 har andelen minskat med 5 procentenheter. Anledningen tros vara att den yngre generationen inte i samma utsträckning som tidigare investerar i en TV-apparat. I åldersgruppen 20-29 år är det endast 67 procent som innehar en TV, vilket är en starkt bidragande orsak till att antalet sålda TV-apparater sjunkit med 35 procent mellan åren 2010-2016. Den allt minskade andelen TV-apparater, tillsammans med att allt fler väljer att ta del av programföretagens utbud via andra plattformar som exempelvis SR Play och SVT Play, medför att många hushåll inte är med och bidrar till finansieringen av public service.<sup>171</sup>

Riksdagen har p.g.a. det ovan anförda varit tvungen att höja avgiften tre gånger de fyra senaste åren för att upprätthålla balansen på rundradiokontot, och eftersom denna nya trend av allt att bedöma kommer att fortsätta menade regeringen att fler avgiftshöjningar de kommande åren var att vänta.

---

<sup>170</sup> Prop. 2017/18:261, s. 16.

<sup>171</sup> Prop. 2017/18:261, s. 17; SOU 2017:79, s. 57 f.

Regeringen menade sammanfattningsvis att detta skulle medföra att den årliga medelstilledningen till programföretagen skulle komma att behöva regleras allt oftare, vilket skulle kunna skapa en viss koppling mellan public service och statens budgetberedning och därmed riskera att undergräva public service oberoende.<sup>172</sup> Public service-kommittén anförde att programföretagen i framtiden måste komma att tillhandahålla sitt utbud allt mer via internet och att ett framtidssäkert finansieringssystem behövs som tar hänsyn till detta nya konsumtionsmönster.<sup>173</sup>

## 5.2 Finansieringssystemets förutsättningar

Sverige, liksom resterande länder i Norden, har under lång tid sänt sina nyhetsändningar under bästa sändningstid för att möjliggöra för en så stor del av allmänheten som möjligt att ta del av nyhetsutbudet. Här spelar public service en viktig roll och är en stor anledning till den kompetens som allmänheten besitter rörande vårt samhälle.<sup>174</sup> Oavsett om individen i fråga utnyttjar det utbud som programföretagen erbjuder eller ej har det ansetts rimligt att denne är med och bidrar till finansieringen av public service. Public service-kommittén menar att anledningen härtill är att public service bidrar till att allmänheten ständigt är välinformerad och möjliggör viktiga diskussioner utifrån gemensamma verklighetsbilder. På detta sätt anses behovet av public service utgöra en demokratisk kollektiv nytting som gynnar samtliga medborgare, oavsett om utbudet konsumeras eller ej.<sup>175</sup>

Regeringen ansåg att även om tidigare finansieringssystem länge varit en välfungerande metod för finansieringen av public service går det att konstatera att systemet kommit att utveckla en del brister, i synnerhet p.g.a. teknikutvecklingen. Ett stabilt och långsiktigt finansieringssystem som av allmänheten uppfattas som legitimt är en förutsättning för att upprätthålla

---

<sup>172</sup> Prop. 2017/18:261, s. 18.

<sup>173</sup> SOU 2017:79, s. 52.

<sup>174</sup> SOU 2016:30, s. 494.

<sup>175</sup> SOU 2017:79, s. 47 f.

public service-verksamhetens oberoende, självständighet och förtroende inför allmänheten. För att uppnå detta har regeringen ansett att tre grundkriterier bör vara uppfyllda. Systemet måste vara (i) *långsiktigt stabilt* och således över tid garantera verksamheten en förutsebar och ändamålsenlig finansiering. Det måste också vara robust för att den tekniska utvecklingen, individers betalningsvilja eller variationer i samhällsekonomin i så liten utsträckning som möjligt ska kunna påverka systemet. Systemet bör också vara (ii) *legitimt*, såtillvida att allmänheten måste känna förtroende för finansieringen av public service-verksamheten. För att uppnå det sagda ställs krav på att systemet uppfattas som solidariskt och rättvist, vilket enligt regeringen bäst uppnås genom att alla bidrar till finansieringen oaktat vilka medieplattformar som används. Regeringen anför också att de kontroller som behöver utföras för att säkerställa betalning av avgiften inte får innebära allt för stora inskränkningar i individernas integritet. Dessutom måste systemet (iii) *värna om oberoendet*. Det mest elementära för public service-verksamheten är att denna präglas av ett oberoende gentemot statsmakterna och andra maktsfärer i samhället samt innehar en stark integritet. Detta är enligt regeringen det som utgör grunden för allmänhetens förtroende för public service-verksamheten.<sup>176</sup>

Även om allmänhetens förtroende för public service är högt i jämförelse med övriga medieföretag har förtroendet för SVT och SR minskat de senaste åren. Enligt mätningar vilka företogs 2017 har andelen av befolkningen som hade mycket eller ganska stort förtroende för SR minskat från 70 till 64 procent det senaste året. Motsvarande siffror för SVT var en minskning från 66 till 60 procent. Samtidigt hade andelen medborgare vilka hade ett mycket eller ganska stort förtroende för TV4 minskat från 29 till 27 procent under samma period.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Prop. 2017/18:261, s. 19.

<sup>177</sup> SOU 2017:79, s. 52.

## 5.2.1 Public service-avgiften

Under större delen av 1900-talet har det naturliga objektet att identifiera som det betalningsskyldiga varit hushållet, eftersom det ofta under denna tid endast funnits en radio- eller TV-mottagare i respektive hushåll. Givet den tekniska utvecklingen på området har emellertid detta förhållningssätt kommit att förändras, då det numera är mycket vanligt att familjemedlemmar i samma hushåll konsumerar olika medier på olika apparater samtidigt. Public service-kommittén menar därför att det bör vara individer snarare än hushåll som ska vara betalningsskyldiga vid finansieringen av public service.<sup>178</sup>

Ett fåtal remissinstanser, däribland SR, ansåg i förslaget till det nya finansieringssystemet att en individuell avgift baserad på förvärvsinkomst var fel väg att gå och förordade istället en s.k. utvidgad apparatavgift som förutom TV-apparater skulle omfatta annan teknisk utrustning exempelvis datorer, mobiler och surfplattor. Anledningen härtill var att SR ansåg att detta enklare skulle gå att införa än den individbaserade avgiften och dessutom vara mer stabilt än en avgift som var kopplad till en TV-mottagare. Regeringen bemötte detta förslag med att understryka att det fanns fler nackdelar än fördelar med en avgift kopplad till ett innehav av en viss teknisk utrustning. Mobiltelefoner och surfplattor är ofta primärt inskaffade i ett annat syfte än att ta del av TV-program, och regeringen underströk att kopplingen mellan avgiftsskyldighet och viss teknisk utrustning kunde komma att te sig otydlig och svår att förstå för gemene man. Dessutom ansåg regeringen att uppbörden av avgiften skulle komma att uppfattas som integritetskränkande, då någon form av kontroll för att kontrollera innehav av exempelvis mobiltelefoner och surfplattor hade varit nödvändigt att införa.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> SOU 2017:79, s. 101 f.

<sup>179</sup> Prop. 2017/18:261, s. 23 jfr SOU 2017:79, s. 107.

Public service-kommittén angav i sitt förslag till det nya finansieringssystemet ett antal för- och nackdelar, i förhållande till det gamla systemet, med en individuell avgift baserad på inkomst. För att detta ska bli så överskådligt och pedagogiskt som möjligt kommer följande redogörelse listas i punktform. Kommittén tar upp en mängd fördelar som de anser att det nya systemet besitter. Nedan följer de som anses vara mest relevanta för uppsatsen.

- Fördelar<sup>180</sup>
  - Systemet kommer att vara mer stabilt och hållbart då avgiften inte kommer vara kopplad till innehav av en viss teknisk utrustning, och kommer således inte påverkas av den tekniska utvecklingen.
  - Eftersom en större del av befolkningen kommer att bidra till finansieringen kommer det nya systemet vara mer solidariskt. Dessutom kommer andelen av de avgiftspliktiga hushållen som tidigare undandrog sig betalning i princip att försvinna.
  - De som inte har en beskattningsbar förvärvsinkomst eller annars en låg inkomst kommer antingen inte betala någon avgift alls eller en lägre avgift jämfört med det förra systemet. Detta kommer att gälla för exempelvis studenter och garantipensionärer.
  - En ökad jämställdhet kommer att uppnås genom att ensamhushåll och hushåll som består av ensamstående med barn kommer att betala en betydligt lägre avgift. Kvinnor är överrepresenterade i dessa hushållskategorier.
  - Systemet kommer vara mer resurseffektivt då kostnaden för hanteringen av avgiften är låg. SKV bedömde att kostnaden för uppbörden kommer att uppgå till totalt 24 miljoner kronor under 2018-2022 och därefter cirka 3 miljoner per år, jämfört med de 166 miljoner kronor årligen som det förra systemet kostade i uppbördsavgifter.

---

<sup>180</sup> SOU 2017:79, s. 124 f.



- Nackdelar<sup>181</sup>
  - Eftersom systemet är baserat på medborgarnas förvärvsinkomst kan dess långsiktiga stabilitet påverkas av förändringar i skattebasen, vilket kan följa av variationer i samhällsekonomin.
  - Allmänhetens acceptans för det nya finansieringssystemet kan påverkas av det faktum att även de som inte tar del av programföretagens utbud är tvungna att vara med och finansiera det.
  - Då systemet är individbaserat kan det komma att upplevas som betungande för hushåll som består av flera personer över 18 år med beskattningsbar förvärvsinkomst, då dessa hushåll kommer betala en högre avgift.
  - En hel del arbetstillfällen kommer att försvinna i och med att RIKAB:s verksamhet avvecklas.

Kommittén anförde att de sammanfattningsvis ansåg att fördelarna med det nya finansieringssystemet övervägde dess nackdelar, och bedömde att systemet var långsiktigt stabilt, legitimt och värnade programföretagens oberoende.<sup>182</sup>

Den nya avgiften kommer att benämnas *public service-avgift* då begreppet *radio och TV i allmänhetens tjänst*, i takt med den tekniska utvecklingen, ansetts både obsolet och otymplig. Dessutom har det ansetts än mer tydligt för allmänheten vad avgiften ska användas till då det tydliggörs än mer att de medel som samlas in går till ett specifikt ändamål.<sup>183</sup> Den tidigare radio- och TV-avgiften var i statsrättslig mening att betrakta som en avgift p.g.a. kopplingen till innehavet av en traditionell TV-mottagare, där det var möjligt att välja bort innehavet av mottagaren och således slippa avgiftsskyldigheten.<sup>184</sup> Det har emellertid inte varit helt självklart vilken definition den nya public service-avgiften ska ges. Ett flertal

---

<sup>181</sup> SOU 2017:79, s. 126.

<sup>182</sup> SOU 2017:79, s. 128.

<sup>183</sup> Prop. 2017/18:261, s. 26; SOU 2017:79, s. 109.

<sup>184</sup> SOU 2017:79, s. 105.

remissinstanser, däribland SVT och Svenska Journalistförbundet, ansåg att begreppet avgift skulle användas eftersom begreppet skatt bedömdes medföra en risk för att allmänheten skulle uppleva public service som en del av staten samtidigt som begreppet avgift tydliggör att programföretagen även fortsättningsvis ska stå fria från politiskt inflytande.<sup>185</sup>

Det finns i svensk lagstiftning ingen klar definition av begreppen skatt och avgift utan dessa får förtydligas med utgångspunkt i förarbeten till RF. Däri framgår att en *avgift* är en ekonomisk ersättning som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna, medan *skatt* definieras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation.<sup>186</sup> SKV menar att public service-avgiften inte är att betrakta som en skatt, likt den statliga inkomstskatten, eftersom public service-avgiften tas ut för att täcka en specifik verksamhet och dessutom hålls åtskild från andra skatter i statsbudgeten.<sup>187</sup> Regeringen, public service-kommittén och remissinstanserna var överens om att public service-avgiften statsrättsligt sett var att betrakta som en skatt, även om det finns en viss motprestation i form av tillgång till public service. Att alla som uppfyller de i lagen uppsatta förutsättningarna måste betala avgiften oavsett om de tar del av public service eller inte, innebär enligt regeringen att avgiften inte för den enskilde är direkt kopplad till en motprestation. Regeringen har ansett att public service-avgiften i hög grad skiljer sig från andra skatter, eftersom avgiftsmedlen går till en specificerad och avgränsad verksamhet och endast användas till denna. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att avgiften bör benämnas *public service-avgift*, även om den statsrättsligt sett är att betrakta som en skatt.<sup>188</sup>

## 5.2.2 Public service-avgiftens innebörd

Mot bakgrund av att public service ansetts utgöra en kollektiv nytthet har regeringen ansett att alla som har möjlighet ska bidra till finansieringen,

---

<sup>185</sup> Prop. 2017/18:261, s. 27.

<sup>186</sup> Prop. 1973:90, s. 213.

<sup>187</sup> Prop. 2017/18:261, s. 39.

<sup>188</sup> Prop. 2017/18:261, s. 28 f.

samtidigt som systemet för detta också måste vara resurseffektivt och enkelt att administrera. För att uppnå detta ska numera alla vuxna, 18 år eller äldre, som är obegränsat skatteskyldiga i Sverige och har en beskattningsbar förvärvsinkomst betala public service-avgiften. Regeringen var inte enig med SKPF Pensionärerna om att äldre eller annan särskild grupp helt borde undantas från avgiftsskyldigheten, utan menade istället att dessa ska bli föremål för en reducerad avgift.<sup>189</sup> Rörande juridiska personer har regeringen gjort bedömningen, vilken public service-kommittén instämde i, att dessa inte ska omfattas av den nya public service-avgiften. Den främsta anledningen härtill var att runt 90 procent av den vuxna befolkningen redan kommer att omfattas av public service-avgiften, och det därför kan komma att innebära att många skulle behöva betala dubbla avgifter om företag för vilka de företräder även skulle omfattas.<sup>190</sup>

Public service-avgiften kommer föras över till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret, det s.k. public service-kontot, där Kammarkollegiet ska förvalta medlen. Avgiftsmedlen kommer att specialdestineras till public service-kontot och hållas skiljt från övriga medel på statens budget samt endast användas till public service-verksamheten.<sup>191</sup>

### **5.2.2.1 Public service-avgiftens storlek**

Public service-avgiften ska endast baseras på den beskattningsbara förvärvsinkomsten och således kommer inte kapitalinkomster att ingå vid beräkning av avgiften. Anledningen härtill var enligt regeringen att de flesta som innehar kapitalinkomster även har en beskattningsbar förvärvsinkomst och kommer således redan att betala en avgift. Public service-avgiften kommer vidare att omfattas av ett tak vilket ska vara kopplat till inkomstbasbeloppet, med avsikt att skapa ett långsiktigt och stabilt system.<sup>192</sup> Taket kommer att utgöras av 1 procent av 2,092

---

<sup>189</sup> Prop. 2017/18:261, s. 30 f. jfr 3 kap. 3 § IL.

<sup>190</sup> Prop. 2017/18:261, s. 32; SOU 2017:79, s. 117.

<sup>191</sup> Prop. 2017/18:261, s. 40.

<sup>192</sup> Prop. 2017/18:261, s. 33.

inkomstbasbelopp vilket för 2019 innebär ett tak om 1 348 kronor.<sup>193</sup> För att nå takbeloppet för 2019 krävs en beskattningsbar förvärvsinkomst om cirka 131 000 kronor, vilket innebär en förvärvsinkomst om cirka 163 000 kronor per år eller cirka 13 600 kronor i månaden. Som exempel anförde regeringen att ett hushåll med två vuxna med beskattningsbar förvärvsinkomst som mest kommer att få betala 2 695 kronor per år samtidigt som hushåll med endast en vuxen, exempelvis ensamstående med barn, som mest kommer att få betala 1 348 kronor. SR framförde att det nya systemet skulle kunna få betydande negativa konsekvenser för public service-verksamheten. SR anförde som skäl härtill att nästan var tionde person inte kommer att behöva betala någon avgift samtidigt som hushåll med fler än två vuxna kommer att behöva betala en betydligt högre avgift än enligt det förra systemet. Regeringen bemötte detta med att i huvudsak framföra att hushåll med fler än tre vuxna endast utgör 3 procent av landets hushåll, samtidigt som dessa har en disponibel inkomst som är 90 procent högre än genomsnittet. Regeringen bedömde att risken för att det nya systemets legitimitet skulle påverkas i negativ riktning var mycket begränsad.<sup>194</sup> Dessutom anförde regeringen att avgiften hela tiden kommer att ses över för att endast uppgå till det som behövs för att finansiera programföretagens verksamhet, och avgiften kommer att sänkas om det beräknas uppstå ett överskott av medel på public service-kontot.<sup>195</sup>

### **5.2.2.2 Uppbörderna av avgiften**

Samtliga programföretag framhöll i sina yttranden att de ansåg att RIKAB fortsatt skulle vara det institut som stod för uppbörden av public service-avgiften. Även RIKAB framhöll att de kunde ta sig an och administrera finansieringssystemet. Regeringen har emellertid ansett att SKV är det lämpligaste institut att stå för uppbörden. Anledningarna härtill är flera men de huvudsakliga skälen är bl.a. att då SKV redan ansvarar för de uppgifter som kommer ligga till grund för fastställandet av underlaget för public

---

<sup>193</sup> Prop. 2017/18:261, s. 35; <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/11/inkomstbasbelopp-och-inkomstindex-for-ar-2019-faststallt/> (läst 2019-05-04).

<sup>194</sup> Prop. 2017/18:261, s. 35 f.

<sup>195</sup> Prop. 2017/18:261, s. 33 och 36 f.

service-avgiften det också är en naturlig och kostnadseffektiv lösning att de också svarar för uppbörderna av densamma. Därtill framgår det i lag att SKV ska vara den myndighet som fastställer och tar ut skatter, socialavgifter och andra avgifter för att säkerställa en korrekt uppörd.<sup>196</sup>

Public service-avgiften kommer att hanteras som övriga skatter och således vara föremål för de bestämmelser som följer av Skatteförfarandelagen (2011:1244). Avgiften kommer dessutom arbetas in i skattetabellerna och läggas till grund för debiterad preliminärskatt för egenföretagare, vilket ska utesluta risken för att restskatt uppstår. Avgiften kommer att specificeras på den preliminära skatteuträkningen som bifogas inkomstdeklarationen, för att tydliggöra att avgiften oavkortat går till public service. Förfarandet kommer innebära att avgiften inte faktureras i efterhand och både regeringen och KFM drar slutsatsen att detta kommer medföra en minskad skuldsättning hos landets befolkning. RIKAB har under de senaste 10 åren överlämnat runt 300 000 skuldposter per år för obetalda radio- och TV-avgifter, och i slutet av 2017 fanns det drygt 90 000 gäldenärer med obetalda radio- och TV-avgifter registrerade hos KFM.<sup>197</sup>

### 5.3 Finansieringssystemets innebörd

Ett flertal lagändringar gjordes i och med det nya finansieringssystemet och den nya public service-lagens ikraftträdande den 1 januari 2019. Det nya finansieringssystemet medförde ändringar i bl.a. skatteförfarandelagen (2011:1244) och radio- och TV-lagen (2010:692). De ändringar som gjordes i skatteförfarandelagen föranleddes av att SKV numera skulle vara det institut som skulle ansvara för uppbörderna av den nya public service-avgiften. I radio- och TV-lagen (2010:692) gjordes vissa följdändringar för att anpassas efter public service-lagen.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Prop. 2017/18:261, s. 38 jfr 1 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

<sup>197</sup> Prop. 2007/18:261, s. 38 f.

<sup>198</sup> Prop. 2017/18:261, s. 56.

Regeringen beslutar om tillståndsperioderna för programföretagen, d.v.s. vilka sändningstillstånd som ska gälla under en viss tid. Både regeringen och public service-kommittén har anfört att programföretagens oberoende stärks ju längre tillstånden gäller, då detta ger programföretagen förutsättningar att långsiktigt planera sin verksamhet. Dessutom menade regeringen att det är väsentligt för programföretagens självständighet och integritet att tillstånden fastställs under en längre period. Historiskt har tillståndsperioderna varierat mellan tre till sex år, men regeringen ansåg i sitt förslag att dessa ska utökas till att inledningsvis gälla i tio år från 2020 fram till 2030 för att därefter förlängas med åtta år i taget.<sup>199</sup>

### **5.3.1 Stärkt oberoende**

Integriteten och oberoendet är för public service två centrala delar som måste beaktas vid införandet av ett nytt finansieringssystem. Några remissinstanser, däribland SR och Journalistförbundet, ansåg att det nya systemet riskerade att skada dessa intressen. De ansåg att programföretagen skulle komma att få en närmare koppling till staten vilket skulle kunna påverka allmänhetens förtroende för public service-verksamheten och därmed riskera dess oberoende. De menade även att RIKAB i och med att de tidigare stått för uppbörden av avgiften var en avgörande faktor för oberoendet. Regeringen bemötte dessa invändningar med att inledningsvis konstatera att redan det gamla finansieringssystemet hade en koppling till staten då bl.a. tilldelningen av medel beslutades av riksdagen och att en förändring av formerna för hur medlen tas in inte nämnvärt borde innebära någon förändring av relationen mellan staten och programföretagen. Regeringen höll emellertid med om att det har viss betydelse för oberoendet vilken instans som sköter uppbörden av avgiften, men anförde bl.a. att de höga kostnaderna som varit förenade med uppbörden av avgiften, som också föranlett en hel del kritik, inte längre kunde anses försvarbara. Dessutom menade regeringen att vilket organ som hanterar uppbörden inte var

---

<sup>199</sup> Prop. 2017/18:261, s. 47 f. och 59.

avgörande för public service oberoende.<sup>200</sup> De medel som fördelas till programföretagen kommer inte att ingå i de årliga budgetförhandlingarna, utan specialdestineras till programföretagen i ett slutet finansieringssystem.<sup>201</sup>

### **5.3.1.1 Public service-avgiften**

Regeringen har framhållit vikten av att göra det tydligt i den nya lagstiftningen att de medel som inkommer från public service-avgiften inte får användas till något annat än just public service-verksamheten och därmed hållas avskilt från statens övriga budget. Den förra radio- och TV-avgiften användes delvis till att finansiera verksamhet som bedrevs av Myndigheten för press, radio och TV, vilket var den myndighet till vilken granskningsnämnden tillhörde. Emellertid är granskningsnämndens tillsynsansvar inte begränsat till programföretagens verksamhet och medlen öronmärks inte heller till dessa uppdrag inom nämnden. Av denna anledning menade regeringen att public service-avgiften i fortsättningen inte skulle finansiera verksamheten inom Myndigheten för press, radio och TV, utan endast public service-verksamheten och verksamhet som är direkt ansluten härtill.<sup>202</sup>

### **5.3.1.2 Medelstildelningen**

De tidigare bestämmelserna kring tilldelning av medel till programföretagen gick ut på att riksdagen inför varje tillståndsperiod fattade ett s.k. riktlinjebeslut för hela perioden, varpå de sedan tog årliga beslut om tilldelningen med utgångspunkt i riktlinjebeslutet som sedan verkställdes genom regeringens beslut om anslagsvillkor. För att stärka programföretagens självständighet och integritet har regeringen ansett att det i den nya lagen borde införas bestämmelser om att riksdagens årliga beslut om tilldelning istället ska avse hela tillståndsperioden. Ett resultat härav skulle bli att möjligheterna för regeringen och riksdag att detaljstyra verksamheten av politiska skäl skulle minska. Genom denna nya struktur

---

<sup>200</sup> Prop. 2017/18:261, s. 24 f.

<sup>201</sup> SOU 2017:79, s. 126.

<sup>202</sup> Prop. 2017/18:261, s. 42 f.

menade regeringen vidare att programföretagen, förutom ett stärkt oberoende, skulle erhålla tydliga och stabila finansiella förutsättningar som gav dem bättre möjligheter att, dels planera sina respektive verksamheter, dels hantera kostnadsökningar p.g.a. olika samhällsförändringar exempelvis nödvändiga investeringar i ny teknik.<sup>203</sup>

### **5.3.1.3 Sändningstillstånden**

De tillstånd som krävs för att få bedriva sändningsverksamhet inom public service kommer från och med 2030 att gälla i åtta år.<sup>204</sup> Den huvudsakliga anledningen härtill är, som public service-kommittén framhåller, att tillståndperioderna bör inledas vid en sådan tidpunkt att ändrade maktförhållanden i riksdagen inte får direkt genomslag för programföretagens uppdrag och tilldelning av medel. Kommittén fick i sitt förslag medhåll från regeringen om att tillståndperioderna, genom att inledas samma år som det hålls ordinarie riksdagsval, skapar en ”tröghet” i systemet som stärker oberoendet ytterligare. Några remissinstanser, däribland MTG Sverige, framhöll att tillståndperioderna borde vara kortare för att ta hänsyn till den föränderliga mediemarknaden. Regeringen bemötte denna kritik med att i huvudsak framhålla att det är av stor vikt för programföretagens självständighet och integritet att uppdragens omfattning och inriktning är fastställda under en längre period, samt att programföretagens oberoende ytterligare förstärks gentemot politiska maktfaktorer i samhället.<sup>205</sup>

### **5.3.1.4 Förvaltningsstiftelsen**

För att stärka programföretagens självständighet och integritet ägs sedan många år tillbaka programföretagen av en stiftelse.<sup>206</sup> Verksamheten i stiftelsen leds av en styrelse bestående av en ordförande och 12 ledamöter. Ordföranden väljs av regeringen utefter samma kriterier som gäller för övriga regeringsutnämningar, d.v.s. utefter kompetens, integritet och lämplighet. Övriga ledamöter utses av regeringen efter förslag från

---

<sup>203</sup> Prop. 2017/18:261, s. 44 f.

<sup>204</sup> Jfr kap. 5.3.

<sup>205</sup> Prop. 2017/18:261, s. 48.

<sup>206</sup> Prop. 1992/93:236, s. 12.



riksdagspartierna.<sup>207</sup> Samtliga partier ska vara representerade i styrelsen och styrelseplatserna ska fördelas proportionerligt utefter mandatfördelningen i riksdagen.<sup>208</sup> Huvuduppgiften för Förvaltningsstiftelsen är att utse styrelserna i de respektive programföretagen, med undantag från dess VD och arbetstagarrepresentanter. Därtill beslutar stiftelsen bl.a. om ansvarsfrihet för programföretagens styrelseledamöter och VD:ar. Beslut om inriktningen på verksamheten i programföretagen fattas emellertid av regeringen och riksdag. Det har ansetts rimligt att staten via stiftelsen har denna insyn i programföretagens verksamhet, eftersom staten garanterar public service en särställning genom en tryggad allmän finansiering. För att ytterligare stärka programföretagens oberoende, samt förhindra jävssituationer, får ledamöter i regeringen och riksdag och anställda i Regeringskansliet samt ledamöter och anställda i programföretagen inte sitta i Förvaltningsstiftelsens styrelse. I programföretagens styrelser får av samma anledning verksamma riksdagsledamöter inte utses till ledamöter.<sup>209</sup>

## 5.3.2 Förväntade återverkningar

Följande delkapitel avser belysa några av de konsekvenser som det nya finansieringssystemet beräknas få för Sverige och dess befolkning. I tillägg till de fördelar som nämns nedan kommer det nya finansieringssystemet, om än i relativt liten utsträckning, bidra till positiva effekter för miljön. De stora mängder pappersfakturer som skickades ut i och med uppbörden av den tidigare avgiften kommer numera ersättas av en process där avgiften redan finns förtryckt på inkomstskattedeklarationen.<sup>210</sup>

### 5.3.2.1 Enskilda

Då public service-avgiften är individuell, saknar koppling till innehav av TV-mottagare och är förtryckt på inkomstskattedeklarationen, kommer detta medföra att enskilda personer inte längre behöver anmäla eller avanmäla sitt

---

<sup>207</sup> Prop. 2008/09:195, s. 62; Prop. 1992:93/236, s. 15.

<sup>208</sup> Prop. 2005/06:112, s. 49 f.

<sup>209</sup> Prop. 2017/18:261, s. 51.

<sup>210</sup> Prop. 2017/18:261, s. 67.

innehav och inte heller hantera eller betala fakturor. Det senare kommer enligt KFM att minska den totala skuldsättningen hos en stor mängd människor, eftersom obetalda radio- och TV-avgifter var den vanligaste förekommande allmänna skulden hos KFM. Avgiften kommer innebära minskade eller i princip oförändrade ekonomiska effekter för en stor del av befolkningen, speciellt med tanke på att det finns ett tak kopplat till inkomstbasbeloppet. Regeringens beräkningar ger vid handen att ungefär 25 procent av befolkningen kommer att betala en lägre avgift än taket för avgiften samtidigt som cirka 10 procent av befolkningen inte beräknas betala någon avgift alls.<sup>211</sup>

Som belysts i kap. 3.2.4.3 är förhoppningen att det nya finansieringssystemet ska innebära positiva fördelningseffekter mellan olika typer av hushåll och samtidigt bidra till en ökad jämställdhet. Hushållstyper som är tänkt att gynnas av det nya systemet är bl.a. ensamhushåll och ensamstående med barn. Dessa hushållstyper har dessutom en lägre disponibel inkomst jämfört med genomsnittshushållet. De hushåll med tre eller flera vuxna där samtliga också innehar en beskattningsbar förvärvsinkomst kommer att få betala en betydligt högre avgift med det nya systemet. Emellertid innehar dessa hushåll en klart högre disponibel inkomst jämfört med genomsnittet samtidigt som hushållstypen endast utgör cirka 3 procent av samtliga hushåll i Sverige.<sup>212</sup> Regeringen anförde att mellan 7-11 procent av Sveriges hushåll saknar en TV-mottagare, vilket kommer innebära att dessa hushåll blir avgiftsskyldiga under förutsättning att någon i hushållet är 18 år eller äldre samt innehar en beskattningsbar förvärvsinkomst. Dock framhåller regeringen att en stor del av dessa hushåll ändå har möjlighet att ta del av public service-utbudet genom annan teknisk utrustning, så som datorer eller mobiltelefoner.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Prop. 2017/18:261, s. 60.

<sup>212</sup> Prop. 2017/18:261, s. 61 f.

<sup>213</sup> Prop. 2017/18:261, s. 62.

### 5.3.2.2 Företag

Juridiska personer omfattas inte av det nya finansieringssystemet vilket kommer innebära att cirka 89 miljoner kronor i avgiftsintäkter försvinner. Samtidigt medför detta minskade kostnader för cirka 450 TV-handlare då dessa kommer att slippa processen med att anmäla varje såld eller hyrd TV-mottagare till RIKAB. Även om detta utgör en relativt liten kostnad är det ändå en kostnad som tillsammans med den regelförenkling detta medför kommer att innebära lättnader, speciellt för småföretagare.<sup>214</sup>

### 5.3.2.3 Staten

Public service-avgiften kommer med det nya finansieringssystemet att räknas in i Sveriges skattekvot och redovisas som en skatt i nationalräkenskaperna. Detta innebär att avgiften kommer att bli en del av statens totala skatteintäkter. Skatteintäkterna, och skattekvoten<sup>215</sup>, kommer således att öka i och med den nya public service-avgiften. Regeringen bedömer att intäkterna från public service-avgiften behöver uppgå till cirka 8,4 miljarder kronor 2019 för att täcka programföretagens verksamhet enligt riksdagens beslut för den nuvarande tillståndsperioden.<sup>216</sup> I transparenhänseende kommer avgiftsintäkterna redovisas mot inkomsttitel och avräknas på budgetens inkomstsida. Intäkterna redovisas som en skatteintäkt och förs sedan över till public service-kontot som avräkning under övriga inkomster i statens budget. Regeringen framhåller att detta kommer att innebära att nettoeffekten på budgetens inkomstsida definitionsmässigt blir noll. Påverkan på statens budgetsaldo och finansiella sparande bedöms bli marginell eftersom intäkterna från avgiften så långt det är möjligt ska stämma överens med tilldelningen av medel till programföretagen.<sup>217</sup>

Vissa myndigheter kommer att uppleva ökade kostnader till följd av det nya finansieringssystemet, däribland SKV och Kammarkollegiet. SKV bedöms,

---

<sup>214</sup> Prop. 2017/18:261, s. 64.

<sup>215</sup> De totala skatteintäkterna som andel av BNP till marknadspris.

<sup>216</sup> Prop. 2017/18:261, s. 67.

<sup>217</sup> Prop. 2017/18:261, s. 66.

till följd av ansvaret för uppbörden av public service-avgiften, få ökade kostnader med i genomsnitt 5 miljoner kronor per år fram till 2023 och därefter cirka 3 miljoner kronor per år. Kammarkollegiet som ansvarar för förvaltningen av public service-kontot bedöms få ökade kostnader om cirka 1 miljon kronor per år från och med 2019. Myndigheter vilka kan komma att räkna med minskade kostnader är bl.a. KFM och Sveriges domstolar. KFM:s kostnader för handläggning av ärenden kopplade till obetalda radio- och TV-avgifter uppgick till cirka 5 miljoner kronor, vilka nu drastiskt kommer att minska för att tillslut försvinna. Sveriges domstolar kommer få minskade kostnader i och med att överklaganden rörande beslut om radio- och TV-avgiften på sikt kommer att försvinna, vilket Förvaltningsrätten i Luleå och Kammarrätten i Sundsvall haft ansvar för.<sup>218</sup>

## **5.4 Alternativa system**

För att åstadkomma än mer djup i uppsatsen kommer förevarande delkapitel att redogöra för tre alternativa finansieringsmetoder som public service-kommittén presenterade i och med sitt förslag till utformning av public service-avgiften.

### **5.4.1 Utvidgad apparatavgift**

En avgift som är kopplad till innehav av teknisk utrustning med vilken TV-sändningar kan tas emot och återges, är en modell som bl.a. Danmark och Storbritannien valt. Apparatavgiften omfattar således inte bara TV-mottagare utan även datorer, surfplattor och mobiltelefoner med internetuppkoppling. En dom från HFD, HFD 2014 ref. 33, har emellertid slagit fast att det inte var möjligt att med det tidigare finansieringssystemet utvidga begreppet TV-mottagare till att, som i Danmark och Storbritannien, omfatta även annan utrustning.<sup>219</sup> Emellertid har regeringen tidigare ansett att det inte är meningsfullt att vare sig i lag eller i förarbeten definiera utrustningen genom en teknisk beskrivning eftersom tekniken för

---

<sup>218</sup> Prop. 2017/18:261, s. 65.

<sup>219</sup> SOU 2017:79, s. 68 f. och 129.

mottagningen av TV-sändningar är under ständig utveckling.<sup>220</sup> Kommittén framhöll i sitt förslag att 99,2 procent av befolkningen vid en sådan definition skulle omfattas av avgiftsskyldigheten, vilket skulle innebära att avgiften per hushåll skulle behöva uppgå till cirka 2 030 kronor om året för att täcka programföretagens verksamhet.<sup>221</sup>

Kommittén lyfte fram för- respektive nackdelar med detta system, några vilka presenteras i det följande.<sup>222</sup>

- Fördelar
  - Systemet baseras inte på individens inkomst och påverkas således inte av förändringar i samhällsekonomin.
  - Fler hade varit med och bidragit till finansieringen av public service än med det tidigare systemet, då även de som konsumerar utbudet via internet hade omfattats. Detta hade gjort systemet mer solidariskt.
  - Systemet hade varit enkelt att införa, dels eftersom RIKAB fortfarande hade varit det institut som ansvarat för uppbörden, dels då endast små justeringar hade behövts i avgiftslagen.
- Nackdelar
  - Systemet skulle vara beroende av allmänhetens betalningsvilja, vilket skulle göra systemet mindre stabilt.
  - Alla hushåll, oavsett hushållstyp och disponibel inkomst, skulle betala lika stor avgift vilket hade kunnat uppfattas som orättvist samtidigt som systemet inte bidrar till en ökad jämställdhet.
  - Det skulle krävas omfattande kontroller för att säkerställa så att alla avgiftsskyldiga hushåll bidrog till finansieringen, något som skulle kunna påverka allmänhetens förtroende och acceptans för systemet i negativ riktning.

---

<sup>220</sup> Prop. 2005/06:112, s. 91.

<sup>221</sup> SOU 2017:79, s. 130 f.

<sup>222</sup> SOU 2017:79, s. 132 ff.

- Systemet skulle vara mindre resurseffektivt i jämförelse med det nya finansieringssystemet, då RIKAB:s administrativa kostnader skulle beräknas uppgå till cirka 100 miljoner kronor.

Sammantaget ansåg kommittén att detta förslag, i jämförelse med det nya finansieringssystemet, skulle vara mindre rättvist och resurseffektivt samtidigt som de nödvändiga kontrollmekanismerna troligtvis skulle uppfattas som integritetskränkande.

## 5.4.2 Obligatorisk hushållsavgift

Med detta finansieringssystem skulle samtliga hushåll bidra till finansieringen av public service och systemet skulle vara frikopplat från innehav av teknisk utrustning. Avgiften enligt detta system hade i jämförelse med det tidigare systemet kunnat minskas, även om visst undandragande från betalning fortfarande hade funnits kvar. Kommittén uppskattar att avgiften hade behövt uppgå till cirka 1 950 kronor per år och hushåll, för att programföretagen skulle kunna uppfylla sina uppdrag.<sup>223</sup>

Nedan följer några exempel på för- och nackdelar som kommittén presenterade rörande den obligatoriska hushållsavgiften.<sup>224</sup>

- Fördelar
  - Systemet hade varit långsiktigt stabilt eftersom den tekniska utvecklingen inte hade haft någon påverkan då avgiften inte skulle vara kopplad till visst innehav av teknisk utrustning.
  - Eftersom avgiften inte är kopplad till individens inkomst påverkas heller inte systemet av förändringar i samhällsekonomin.
  - Alla hushåll skulle bidra till finansieringen, och möjligheten till undandragande från betalning skulle minska, vilket

---

<sup>223</sup> SOU 2017:79, s. 136.

<sup>224</sup> SOU 2017:79, s. 137 f.

skulle bidra till ett mer solidariskt system som också skulle vara mer resurseffektivt än tidigare system.

- Nackdelar
  - Systemet är fortfarande mindre långsiktigt stabilt än det nya finansieringssystemet eftersom systemet fortfarande är avhängigt av allmänhetens betalningsvilja.
  - Eftersom systemet är hushållsbaserat betalas samma avgift oavsett hushållstyp och disponibel inkomst vilket både kan uppfattas som orättvist och sämre ur ett jämställdhetsperspektiv.
  - Även om RIKAB:s omkostnader kan minskas med två tredjedelar är förslaget fortfarande mindre resurseffektivt än det nya finansieringssystemet.

Kommittén ansåg sammanfattningsvis att förslaget, trots sina fördelar, skulle vara mindre solidarisk, rättvis och resurseffektiv jämfört med det nya finansieringssystemet, och att nackdelarna övervägde fördelarna även med detta förslag.

### **5.4.3 Obligatorisk individuell avgift**

Detta förslag bygger på att alla i samhället bidrar till finansieringen av public service, oavsett innehav av teknisk utrustning och faktisk mediekonsumtion. Kommittén ansåg att en obligatorisk individuell avgift borde avgränsas till att gälla personer från och med 18 år med en beskattningsbar förvärvsinkomst. Vid ett sådant finansieringssystem skulle basen av avgiftsbetalare utgöras av cirka 7,3 miljoner individer samtidigt som ett visst undandragande från betalning fortfarande hade varit ett problem. Kommittén beräknade att avgiften skulle behöva uppgå till cirka 1 180 kronor per person och år, för att tillgodose programföretagens finansiella behov.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> SOU 2017:79, s. 138 f.

Även med detta förslag anförde kommittén några för- respektive nackdelar.<sup>226</sup>

- Fördelar
  - Vid jämförelse med ett finansieringssystem där avgiften är kopplad till viss teknisk utrustning är detta förslag mer långsiktigt hållbart och motståndskraftigt gentemot teknikutvecklingen, samtidigt som systemet inte nämnvärt skulle påverkas av variationer i samhällsekonomin.
  - Systemet framstår enligt kommittén som mer rättvist än de två föregående eftersom hushåll med endast en inkomst här betalar en lägre avgift, och den som inte har någon inkomst slipper betala avgiften.
  - Dessutom hade systemet bidragit till en ökad jämställdhet eftersom ensamhushåll och hushåll bestående av en ensamstående med barn, hushållstyper där kvinnor är överrepresenterade, hade betalat en lägre avgift.
- Nackdelar
  - Förslaget får anses mindre långsiktigt stabilt än det nya finansieringssystemet eftersom allmänhetens betalningsvilja fortfarande är en faktor att ta hänsyn till.
  - Kommittén menade också att förslaget kan upplevas som mindre rättvist då avgiften inte är relaterad till inkomst och låginkomsttagare hade behövt betala en relativt hög avgift.
  - Dessutom är detta system mindre resurseffektivt än vad det nya finansieringssystemet kommer att vara. Även om RIKAB:s kostnader i jämförelse med det gamla systemet skulle minska hade kostnaderna fortfarande uppgått till minst 60-70 miljoner kronor årligen.

Sammanfattningsvis hade en obligatorisk individuell avgift varit stabilare och billigare i jämförelse med det förra finansieringssystemet, men mindre solidarisk, rättvis och resurseffektivt vid en jämförelse med det nya

---

<sup>226</sup> SOU 2017:79, s. 140 f.



finansieringssystemet. Kommittén ansåg att förslaget nackdelar övervägde dess fördelar, och uteslöt således även denna modell som ett alternativ till ett nytt finansieringssystem.

## **5.5 Sammanfattning**

Kapitel fem inleddes med att redogöra för de bakomliggande orsakerna till varför ett nytt finansieringssystem nu införts i Sverige, där våra nya konsumtionsmönster har varit den huvudsakliga orsaken. Därefter redogjordes för vilka förutsättningar som det nya finansieringssystemet ansetts ha samt innebörden av systemets uppbyggnad, där bl.a. för- och nackdelar med systemet presenterats. Vad som genomsyrar det nya systemet är en vilja att skapa ett långsiktigt stabilt system som klarar av att stå emot den föränderliga teknikutveckling som sker i samhället, samtidigt som public service hörnstenar, dess oberoende och uppdraget att opartiskt främja folkupplysningen och folkbildningen, fortfarande upprätthålls. I kapitlets avslutande delar har tre alternativa finansieringsmetoder presenterats, där avsikten är att möjliggöra fler resonemang och bidra till att läsaren kan dra fler slutsatser i uppsatsens avslutande delar.

Härmed har uppsatsens samtliga undersökande delar presenterats och nästkommande kapitel kommer att utgöras av författarens egna analyser, diskussioner och slutsatser, i ljuset av uppsatsens syfte och frågeställningar.

# 6 Analys, diskussion och sammanfattande kommentarer

## 6.1 Inledning

Denna del av uppsatsen avser slutligen att diskutera, analysera och problematisera det material som presenterats, i ljuset av uppsatsens syfte och frågeställningar. Uppsatsens övergripande syfte har varit att undersöka, analysera och jämföra olika finansieringssystem av public service i Sverige, samt kritiskt granska de motiveringar som föranlett omläggningen till en skattefinansiering.

De två första frågeställningarna, *Vad innebär public service, och hur förhåller den sig till statsmakterna i Sverige?* samt *Hur har public service finansierats historiskt sett?*, har utformats för att undersöka vad som utgör kärnan i public service och för att förstå bakgrunden till varför public service ansetts spela en så betydelsefull roll i vårt samhälle att den förtjänar en skattefinansiering.

Den tredje frågeställningen, *Är motiven till att byta finansieringssystem ändamålsenliga i förhållande till vad som avses uppnås, och vad innebär det nya systemet för gemene man?*, avser att, dels jämföra och kritiskt granska motiveringen till det nya finansieringssystemet för att undersöka huruvida en omläggning till ett skattefinansierat system kan anses motiverat, dels klargöra och argumentera kring de konsekvenser som den nya lagen kommer att innebära för allmänheten.

Följande presentation avser, av pedagogiska skäl, att initialt analysera frågeställningarna i åtskilda delkapitel, för att sedan i analysens avslutande

delar sammanställa mina slutsatser och besvara de uppsatta frågeställningarna i en mer sammanhängande kontext.

## **6.2 Public service**

Den grundläggande idén om public service kan sägas utgöras av ett behov att tillhandahålla ett radio- och TV-utbud vars syften ska vara att utbilda och upplysa befolkningen. Frågan är om detta behov är lika starkt idag som det var för 20-30 år sedan, när all tänkbar information och kunskap endast finns en knapptryckning bort på webben? Vid tillkomsten av public service var allmänheten inte utbildad i lika stor utsträckning som fallet är idag, och det finns numera mängder med andra alternativ för att tillskansa sig information om omvärlden. Att erhålla sådan kunskap som krävs för att delta i samhällsdebatten och fatta rationella samhällsviktiga beslut kanske inte längre är avhängigt public service, utan något som gemene man klarar av själv.

Viktigt att i sammanhanget poängtera är att det troligtvis är långt ifrån alla i vårt samhälle som besitter intresse av att på egen hand uppsöka sådan information, och kunskap, som public service är tänkt tillhandahålla. Samtidigt är det enligt min mening en lika låg sannolikhet för att dessa individer tar del av programföretagens utbud via deras traditionella kanaler, med avsikten att på grundval av denna kunskap sedermera delta i samhällsdebatten. Det krävs för båda dessa tillvägagångssätt en aktiv handling från individen i fråga, för vilket fordras ett för public service visst intresse. Börjar möjligtvis nyttan av public service sakta men säkert att urholkas?

### **6.2.1 Vad innebär public service?**

Vad som i huvudsak är tänkt att urskilja public service från andra aktörer på mediemarknaden är att, förutom att verka i folkbildningens och folkupplysningens anda, bedriva sin verksamhet oberoende från staten eller andra maktfaktorer i samhället. SVT:s uppdrag har sedan begynnelsen

utmynnat i att producera folkliga, neutrala och samhällsbyggande program, fritt från påverkan av kommersiella aktörer. Utbudet ska präglas av folkbildningsambitioner och ta hänsyn till en mångfald av åsikter och meningsriktningar hos befolkningen, för att på så sätt skapa förutsättningar för befolkningen att tillgodogöra sig den insikt och förståelse för samhället som en framgångsrik demokrati kräver. Dessutom ska public service finnas tillgängligt när samhället befinner sig under påfrestning, i kris eller vid höjd beredskap. Min uppfattning är att det är mot denna bakgrund som staten ansett public service utgöra en kollektiv nytta, och således vad som kan sägas utgöra kärnan i public service.

### **6.2.1.1 Programföretagens självständighet**

För att tillgodose oberoendet hos programföretagen är det av avgörande betydelse att public service-verksamheten bedrivs genom redaktionell självständighet och integritet i förhållande till såväl staten som andra maktgrupper i samhället. Men hur oberoende är egentligen public service-verksamheten? Det faktum att staten genom YGL, public service- och radio- och TV-lagen samt sändnings- och anslagstillstånden har möjlighet att påverka programföretagen anser jag talar i besvärande riktning för oberoendet. Ett intressant citat i sammanhanget är motiveringen till varför riksrevisionen ska ha rätt att granska programföretagens verksamhet: ”*staten har ett bestämmande inflytande över programbolagen genom den omfattande reglering som sker av verksamheten t.ex. i bolagsordning, anslagsvillkor och beslut om årliga anslag*”. Detta citat anser jag talar för att programföretagen kan vara att betrakta som statliga och är ett hårt slag mot public service-verksamhetens oberoende och självständighet. En dom från kammarrätten talar i samma riktning, där rätten slog fast att programföretagen är att betrakta som statliga eftersom regeringen bl.a. utser ledamöterna i förvaltningsstiftelsen, vilka i sin tur utser styrelsen i programföretagen, och beslutar över avgiftsmedlen.

Det faktum att regeringen utser ledamöterna i förvaltningsstiftelsen och beslutar om ansvarsfrihet för programföretagens styrelseledamöter, bedömer jag inte kommer att påverka oberoendet för public service i någondera

riktning. Att däremot regering och riksdag beslutar om inriktningen på public service-verksamheten anser jag ifrågasätter verksamhetens oberoende. Denna insyn har ansetts vara rimlig eftersom staten garanterar public service en särställning genom en tryggad allmän finansiering. Jag anser inte att detta är en tillfredställande förklaring, särskilt inte med tanke på att riksdag och regering kontinuerligt understryker att oberoendet för public service-verksamheten är av allra största vikt för att programföretagen ska kunna utföra sina uppdrag. Min uppfattning är sammantaget att statsmakterna har ett stort inflytande på programföretagens verksamhet eftersom de stiftar lagar, ger tillstånd och fördelar medlen till programföretagen. En slutsats som, enligt mig, går att dra är att oberoendet hos public service fortfarande kan ifrågasättas oaktat de förändringar som gjorts för att stärka oberoendet i och med den nya public service-lagen.

#### **6.2.1.2 Public service – en kollektiv nytthet?**

Public service anses utgöra en kollektiv nytthet som har ett demokratiskt värde för hela samhället, oavsett om individen i fråga utnyttjar programföretagens utbud eller ej. Men vad innebär detta egentligen? Vad är det som kännetecknar en kollektiv nytthet? Att staten ansett någonting utgöra en kollektiv nytthet, innebär det att detta också automatiskt blir fallet? Att all offentlig makt utgår från folket, är en av våra mest grundläggande bestämmelser. Men innebär detta att folkets representanter i riksdag och regering ska få besluta om vad som helst, hur som helst? Jag har svårt att se ett egenvärde i att SVT ska finansieras via beskattning istället för via reklam. Undersökningar som företagits visar att SVT:s kanaler fortfarande är väldigt populära och att en stor del av befolkningen konsumerar utbudet, varför det inte borde vara svårt att locka företag att annonsera i dessa kanaler utan att ändra innehållet i någon större utsträckning. Om alla som uppfyller de i lagen uppställda kriterierna ska vara med och bidra till finansieringen, är det då inte rimligt att samtliga får vara med och påverka vad som ska sändas? Detta skulle kunna genomföras genom t.ex. en folkomröstning eller via en enkät-formulär som skickas ut på samma sätt som röstsedlar idag kommer allmänheten tillhanda.

Utgör public service verkligen en kollektiv nytthet som förtjänar att finansieras genom tvångsbeskattning av befolkningen? Det kanske handlar om en avvägning som måste göras där behovet av att erbjuda ett kvalitativt medieutbud som svarar mot syftet med public service, och således skiljer sig från de kommersiella aktörernas, måste tillgodoses samtidigt som utbudet ska attrahera en stor TV-publik. Om båda dessa två faktorer inte samtidigt tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt, kanske det inte är motiverat att public service finansieras av befolkningen genom tvångsbidrag grundat på det faktum att det utgör en kollektiv nytthet?

## **6.2.2 Hur förhåller sig public service till statsmakterna?**

Kan det enkla svaret på frågan vara att staten ansett public service utgöra en kollektiv nytthet som fordrar en trygg och säker finansiering genom att staten ska garantera denna? Som uppsatsen belyst har sedan urminnes tider utgångspunkten för all beskattning varit att samhället åtagit sig vissa gemensamma uppgifter, de kollektiva nyttheterna, vars finansiering kräver att alla samhällsmedborgare är med och bidrar härtill. Att staten ansett public service utgöra en kollektiv nytthet i just denna bemärkelse torde, såvitt jag förstår, också utgöra anledningen till att de ansett att finansieringen inte ska komma från reklamintäkter. Ett argument som lyfts från statsmakterna till varför public service roll i samhället är så betydelsefull är att det utbud de kommersiella kanalerna står för har som målsättning att ge avkastning åt ägarna och att de således avser att mestadels sända underhållsriktade program. Behovet av en motvikt har ansetts stor och här spelar programföretagens utbud en viktig roll, genom att garantera befolkningen mediebevakning även när kostnaden för detta överstiger förtjänsterna.

Från de undersökningar som uppsatsen presenterat går det att dra slutsatsen att de s.k. intressanta nyheterna är överrepresenterade i de kommersiella kanalerna samtidigt som andelen av de viktiga nyheterna, de som sänds i

folkupplysnings- och folkbildningssyfte, till övervägande del förekommer i SVTs kanaler. Jag håller med Strömbäck i hans uppfattning om att motiveringen till public service till stor del handlar om programföretagens förmåga att erbjuda ett annat och mer omfattande utbud av nyhets- och samhällsjournalistik än de kommersiella kanalerna. Ytterligare en anledning till att låta staten stå för mediebevakningen kan vara att de kommersiella kanalerna företar en uppskattning om huruvida de förväntade intäkterna med deras program kommer att överstiga kostnaderna av att producera desamma. Det sagda innebär att även om staten anser att vissa program borde sändas, i folkupplysnings- och folkbildningssyfte, kan de kommersiella kanalerna p.g.a. en risk för uteblivande vinst komma att avstå från att producera sådana program. Skulle public service inte medge för staten att erhålla insyn i programverksamheten hade detta kunnat medföra att den nyhets- och samhällsjournalistik som public service avser att producera sakta med säkert försvinner. Sammanfattningsvis torde, enligt min mening, det sagda utgöra anledningen till varför staten valt att stå för denna mediebevakning och garantera finansieringen härav.

### **6.3 Finansieringens historik**

Hur finansieringen av public service utformats historiskt sett utgör en deskriptiv frågeställning som i huvudsak får anses besvarad genom redogörelsen i kapitel 4.1.1. Emellertid har en mycket summarisk presentation av historiken ändock ansetts befogad i denna del av uppsatsen.

Den första strukturen av public service utvecklades i Storbritannien, där finansieringen av verksamheten utgjordes av en licensavgift som var kopplad till ett innehav av en radioapparat. 1924 infördes även en licensavgift, mycket likt systemet i Storbritannien, i Sverige. Storleken på licensavgiften har under årens lopp i stort sätt alltid bestämts utefter en avvägning mellan antalet licenspliktiga hushåll och andelen licenspliktiga som antas undandra sig betalningen. Fram till slutet av 1970-talet erlade de avgiftspliktiga hushållen två olika licensavgifter, en för radio och en för TV.

Emellertid ansågs av kostnads- och behändighetskäl det mer rimligt att varje avgiftspliktigt hushåll endast betalade *en* samlad licensavgift för både radio och TV. Denna finansieringsmetod, med radio- och TV-avgiften, finansierade public service ända fram till 2019 när omläggningen till en skattefinansiering skedde i och med att den nya public service-lagen trädde i kraft.

## **6.4 Public service-lagen**

Syftet med den nya public service-lagen har varit att skapa ett finansieringssystem som oaktat den tekniska utvecklingen eller samhällsförändringar i övrigt, ska tillgodose programföretagen en långsiktig och stabil finansiering som samtidigt upprätthåller public service oberoende och självständighet. Den nya lagen innebär att samtliga personer som uppfyller de i lagen uppställda kriterierna kommer, genom beskattning, bidra till denna finansiering. Är de anledningar som legat bakom en omläggning till skattefinansiering godtagbara, vid en jämförelse med bl.a. de förändringar som detta kommer att innebära för gemene man? Kommande delkapitel avser att besvara uppsatsens tredje och sista frågeställning.

### **6.4.1 Motiveringar bakom en skattefinansiering**

Som framgått i uppsatsen skiljer sig de yngre generationernas förhållningssätt till public service en hel del från tidigare generationer. Ju fler unga som når den ålder där de måste vara med och bidra till finansieringen av public service, desto fler kommer troligtvis att ifrågasätta varför de ska betala för något som de sällan eller aldrig utnyttjar. Det har inte framkommit något som tyder på att denna trend kommer att vända i framtiden. Den tekniska utvecklingen och de förändrade konsumtionsmönster som följer härav har onekligen förändrat förutsättningarna för finansieringen av public service, inte bara i Sverige utan även runt om i Europa. Det tidigare finansieringssystemet var i vissa avseenden inte ämnat för det samhälle som vi lever i idag där en mängd



olika tekniska apparater, vid sidan av den traditionella TV:n, gör det möjligt att på andra sätt konsumera programföretagens utbud.

Problemen med ett finansieringssystem med en utvidgad apparatavgift, som var ett alternativ till det nya systemet, är enligt mig främst två. För det *första* skulle det innebära att de tekniska apparaterna som skulle omfattas oftast införskaffats i annat syfte än att konsumera programföretagens utbud, och ett införande av en avgiftsskyldighet för dessa apparater skulle föranleda både integritetskränkande kontroller och ett stort missnöje hos befolkningen. För det *andra* skulle ett sådant system inte vara långsiktigt hållbart, eftersom systemet hela tiden skulle vara beroende av teknikutvecklingen på marknaden. Undersökningar som företagits visar att försäljningen av traditionella TV-apparater minskar, samtidigt som 99,2 procent av den svenska befolkningen innehar en teknisk apparat som ger dem tillgång till programföretagens utbud. Detta sammantaget utgör enligt mig starka skäl till att det tidigare finansieringssystemet i stora delar var obsolet.

Som regeringen anfört medför den tekniska utveckling att allt fler konsumerar programföretagens utbud via exempelvis datorer och mobiltelefoner vilka inte medför avgiftsskyldighet, samtidigt som en stor del av den avgiftsskyldiga befolkningen undandrar sig betalning. Det sagda talar, enligt min mening, starkt för att public service var i behov av ett mer långsiktigt finansieringssystem. Det faktum att yngre generationer i stor utsträckning, dels saknar samma intresse för programföretagens programutbud som tidigare generationer och därav väljer bort dessa kanaler, dels använder andra plattformar för att konsumera utbudet när detta så görs, innebär att framtidens public service hade varit allvarligt hotad om inte en förändring av finansieringssystem hade skett.

På frågan om motiven bakom det nya finansieringssystemet kan anses acceptabla i förhållande till vad som är målen med systemet finns det, enligt min mening, inget enkelt svar. Det har exempelvis att göra med i vilket perspektiv frågan ses ur. Kap. 3.2.4.3 ger vid handen att de hushållstyperna

med lägst disponibel inkomst i Sverige utgör en stor andel av de svenska hushållen och det har anförts att det är dessa hushåll som kommer att spara in pengar i och med det nya finansieringssystemet, jämfört med den tidigare radio- och TV-avgiften. Emellertid är det säkerligen många av dessa hushåll som inte äger en TV eller inte utnyttjar programföretagens utbud, vilket innebär att dessa hushåll inte betalade någon radio- och TV-avgift. Med andra ord kommer det nya systemet att påverka flera av de hushåll som regeringen lyfte fram som den hushållstyp som skulle tjäna på det nya systemet i negativ riktning, och innebära än mindre pengar i hushållskassan. Samtidigt ter det sig i det närmaste som en omöjlig uppgift för statsmakterna att tillgodose alla samhällets medborgare i lika stor utsträckning. Svaret på frågan kanske snarare borde besvaras utifrån hur det nya systemet kommer att påverka den allra största delen av befolkningen? En fortsättning med det tidigare systemet skulle troligtvis innebära att en stor del av befolkningen hade kommit att behöva stå för en ännu större del av finansieringen eftersom ett undandragande av betalningen av radio- och TV-avgiften fortfarande hade varit ett stort problem, samtidigt som våra förändrade konsumtionsmönster troligen inte kommer att stagnera.

Det faktum att en del av befolkningen kan komma att känna sig orättvist behandlade i och med att de tvingas bidra till finansieringen av något som de kanske inte använder, måste enligt mig ställas i relation till den orättvisa behandling som en stor majoritet av befolkningen torde känna av att de betalade för någonting som andra, med lika stort intresse för eller behov av, undandrog sig för att göra. Jag anser att det nya finansieringssystemet föranleder den i flera avseenden mest rättvisa behandling av den största delen av den svenska befolkningen, varför mycket talar för att de motiv som legat bakom omläggningen till en skattefinansiering får anses godtagbara i relation till vad som uppnås.

## 6.4.2 Konsekvenser för gemene man

Likt uppsatsens andra frågeställning är förevarande frågeställning i mångt och mycket av deskriptiv art, eftersom de förändringar som den nya public service-lagen innebär för den enskilde presenterats i kapitel 5.2.2 och 5.3.2.1. En sammanfattning av de mest centrala delarna i den nya lagen samt några egna kommentarer härtill anses emellertid befogat.

De som omfattas av den nya public service-avgiften är personer som är obegränsat skatteskyldiga i Sverige, är 18 år eller äldre och innehar en beskattningsbar förvärvsinkomst. Storleken på avgiften är progressiv med ett takbelopp, för 2019, om 1 348 kronor per individ och år. Avgiften är med andra ord kopplad till individen i fråga och helt teknikneutral. Dessutom kommer finansieringen automatiseras eftersom avgiften påförs skattsedeln och är förtryckt på inkomstdeklarationen, vilket innebär att utskick av pappersfakturer och därjämte aktiva handlingar från den enskilde kommer att upphöra.

Det är i första hand hushåll vilka förfogar över en lägre disponibel inkomst än snittet i Sverige som är tänkt att gynnas av den nya lagen. Detta är en god tanke som förhoppningsvis också kommer innebära att de mindre bemedlade hushållen ges en viss ekonomisk lättnad. Emellertid är det relativt små belopp det handlar om. Det finns, enligt mig, en risk för att den ekonomiska lättnad detta kommer innebära för några av dessa hushåll kommer att få se sig besegrad av den andel av dessa hushåll som inte betalade något alls med den tidigare lagen. En utgångspunkt som regeringen i mångt och mycket verkar ha haft i sina motiveringar till den nya lagen är att alla som träffas av den nya lagen också träffades av den förra lagen. Eftersom den förra avgiften var kopplad till ett innehav av en TV-mottagare kommer detta innebära att vissa hushåll som inte träffades av den förra lagen numera kommer att tvingas bidra till finansieringen. Som uppsatsen presenterat uppskattas 7-11 procent av de svenska hushållen sakna en sådan TV-mottagare som avsågs i den förra lagen. Det sagda ska ställas i relation

till det faktum att de hushållstyper som regeringen menade kommer gynnas av den nya lagen, ensamhushåll och ensamstående med barn, utgör närmare 47 procent<sup>227</sup> av de totala hushållen. Även om det inte finns någon statistik på den exakta relationen dessa uppgifter emellan, anser jag att det finns anledning att tro att många hushåll med låga disponibla inkomster kommer att drabbas hårt i och med det nya finansieringssystemet.

I sammanhanget ska tilläggas att, enligt regeringens beräkningar, 25 procent av hushållen kommer att betala en lägre avgift i och med det nya systemet samtidigt som 10 procent inte kommer att betala något alls. Dock fråntar inte detta det faktum att de hushåll som regeringen lyfter fram som de stora vinnarna med den nya lagen i viss mån riskerar att utgöra förlorarna.

## **6.5 Sammanfattande kommentarer och slutsatser**

Att alla som uppfyller de i public service-lagen uppställda kriterierna ska bidra till finansieringen är i grund och botten en god tanke. Med lagen följer också att många av de individer som erhåller bidrag eller av annan anledning inte innehar en beskattningsbar förvärvsinkomst inte behöver finansiera public service, även om de har tillgång härtill. Har inte dessa individer lika stor nytta av de kollektiva nyttigheterna som exempelvis en höginkomsttagare? Här anser jag att två grundläggande principer ställs emot varandra. Å ena sidan ger skatteförmågeprincipen vid handen att individer ska beskattas utefter sin förmåga. Å andra sidan medger intresseprincipen att skatt ska betalas i förhållande till det intresse eller den nytta som individen i fråga har av samhällets kollektiva nyttigheter. I sammanhanget bör även likformighetsprincipen nämnas vars huvudsakliga innebörd är att alla som befinner sig i samma ekonomiska situation ska beskattas på samma sätt, med andra ord att beskattning ska fördelas på ett sätt som gör den så rättvis som möjligt. Som getts sken av inom ramen för uppsatsen utgör

---

<sup>227</sup>  $2\ 170\ 968$  st. ensamhushåll med eller utan barn /  $4\ 657\ 395$  totalt antal hushåll =  $0,466 = 47$ .

skatteförmågeprincipen och likformighetsprincipen två ytterst grundläggande principer i vårt samhälle, varför jag anser att det får anses acceptabelt att dessa två principer getts företräde framför intresseprincipen vid utformningen av det nya finansieringssystemet.

Sett endast ur ett finansieringsperspektiv är en skattefinansiering att föredra framför en TV-licens, främst p.g.a. att en skattefinansiering långsiktigt garanterar intäkter och inte är beroende av huruvida RIKAB lyckas jaga in licensavgifterna eller ej. Det finns dock två faktorer som ifrågasätter skattefinansieringens styrkor. För det *första* riskerar allmänhetens acceptans, och således förtroende, för det nya systemet och public service i sig att minska eftersom även de som inte har något intresse alls av programföretagens utbud ändå tvingas vara med och finansiera detsamma. Jag tvivlar på att allmänheten i stort tänker på public service som en oundgänglig kollektiv nytta. Jag menar dock att det finns en viss kollektiv nytta i public service, eftersom programföretagen har en garanterad intäkt via en finansiering som är sanktionerad av staten. Det sagda innebär ju att programföretagen alltid kan sända för befolkningen viktiga inslag och rapporteringar oavsett vad det aktuella inslaget har med sig för kostnader.

För det *andra* är systemet individbaserat vilket kommer innebära att vissa hushållstyper kommer att tvingas betala en betydligt högre avgift i och med det nya systemet samtidigt som flera av de hushåll som var tänkt att tjäna på omläggningen till skattefinansiering i stället kommer att förlora på det. Det sagda reser enligt mig frågan om vilka hushållstyper som egentligen är vinnarna? Givetvis kommer många betala mindre än idag och till viss del spara pengar, men med tanke på hur små summor det rör sig om är det enligt mig tveksamt om det väger upp för att många kommer betala mer.

Kan en del i att försvara en skattefinansiering vara att satsa allt mer på dyra sporträttigheter och serier? I år för första gången på 30 år sänder SVT ishockey-VM. Även om jag personligen uppskattar att kunna följa VM, och det utan reklam, innebär dessa rättigheter de facto att SVT köper in program

som kommersiella kanaler önskar sända. Är detta ett slöseri med skattepengar? Hur förhåller sig sändningen av hockey-VM till det grundläggande syftet med public service? Vad i resonemangen om powerplay-statistik, statistik över turneringens mest lysande stjärnor och annan tänkbar information rörande turneringen är tänkt att tillgodose befolkningens behov av folkupplysning och folkbildning? Är det inte just detta som staten alltid haft, och synnerligen nu i och med införandet av en skattefinansiering, som motivering till att public service utgör en kollektiv nyttighet som måste komma alla till godo i ett demokratiskt samhälle. Att göra SVT till betalkanaler för att på så sätt se vilka som är beredda att betala för utbudet eller stänga ner kanalerna för de som inte betalar, är intressanta tankar i sammanhanget. För att något av dessa alternativ skulle bli verklighet hade staten emellertid varit tvungna att ta tillbaka alla argument som de haft för public service genom åren och fränkänna public service dess roll som en kollektiv nyttighet. Det sagda känns inte särskilt troligt.

Sammanfattningsvis innebär skattefinansieringen av public service att svenska folket fortfarande kommer få betala för kanaler som de inte vill betala för och att flertalet av de hushåll som var tänkt att tjäna på det nya systemet i stället kommer att förlora på detsamma. Med tanke på de för- och nackdelar rörande den nya public service-lagen som presenterats i uppsatsen anser jag emellertid att dess fördelar överväger dess nackdelar.

Anledningarna härtill är främst det faktum att den stora andelen av de avgiftsskyldiga hushållen som undandrog sig betalning, och som innebar förlorade intäkter om en dryg miljard kronor årligen, nu kommer att bidra till finansieringen av public service. Det sagda kommer dessutom bidra till ett mer solidariskt och rättvis system sett ur ögonen på den allra största delen av befolkningen, där även de progressiva inslag som avgiften har samt det faktum att avgiften har belagts med ett tak-belopp utgör anledningar härtill. Dessutom torde systemet innebära en säker och trygg finansieringsmodell under lång tid framöver, eftersom systemet till stor del eliminerar riskfaktorer kopplade till den tekniska utvecklingen och andra samhällsvariationer i övrigt.

Min slutsats utgår från att public service i sig fortfarande är en viktig del i det svenska samhället och att alternativet till en skattefinansiering hade varit att införa en utvidgad apparatavgift. Ett annat alternativ hade varit att skrota public service helt och hållet, men det är en helt annan fråga och en uppgift ämnad åt en annan uppsats att besvara.

# Bilaga A

"Hej Joakim,

Här kommer statistiken du efterfrågade. Har du följdfrågor är det kanske enklare om du ringer mig.

För att svaret ska vara så relevant som möjligt redovisar vi här en period strax före riksdagsbeslutet om omläggning till skatt

Läget i början av november 2018:

Hushåll i Sverige	4 530 000
Ej tv 12%	544 000
Undantag/specialbostäder	95 000
TV-hushåll	3 891 000
Tv-avgifter 1 nov 2018	3 470 000
<b>Diff</b>	<b>421 000 (11%)</b>

Det är alltså ca 11% av de betalningspliktiga hushållen som inte betalade avgift vid tidpunkten (1 nov 2018). Skälen till att man inte betalade varierar från medvetet undvikande till bristande kunskap.

Med vänlig hälsning

Johan Gernandt  
RADIOTJÄNST I KIRUNA AB  
Kommunikation  
+46 708 49 61 00"



# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Statens offentliga utredningar

SOU 1965:20 *Radions och televisionens framtid i Sverige*

SOU 2015:94 *Medieborgarna & Medierna – En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar*

SOU 2016:30 *Människorna, medierna & marknaden : medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring*

SOU 2017:79 *Finansiering av public service: för ökad stabilitet, legitimitet och oberoende*

### Propositioner

Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:st proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Prop. 1988/89:18 *om TV-avgiften*

Prop. 1990/91:64 *om yttrandefrihetsgrundlag m.m.*

Prop. 1992/93:236 *om ägande av den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten*

Prop. 1995/96:161 *En radio och TV i allmänhetens tjänst 1997-2001*

Prop. 2000/01:94 *Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002-2005*

Prop. 2005/06:112 *Viktigare än någonsin! – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012*

Prop. 2008/09:195 *Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010-2013*

Prop. 2009/10:115 *En ny radio- och TV-lag*

Prop. 2017/18:261 *Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service*

## Övrigt

Public service-kommissionen, *Framtidens public service – från analog institution till digital funktion*, 2016

Broadcasting, Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, *Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty*, 2016

Ofcom, PSB Statement of Programme Policy and Self-assessment Reviews Consultation: The Draft Guidance Note for TV Networks, Ofcom 2005

Det Kongelige Kulturdepartement (Meld. St. 15), Eit moderne og framtidsetta NRK, *Finansiering og innhaldsplikter*, 2016

Det Kongelige Kulturdepartement (Meld. St. 17), Mangfald og armlengds avstand, *Mediepolitikk for ei ny tid*, 2018

*Hela Sveriges radio och tv: en antologi om framtidens public service-uppdrag : rapport från Utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst (Ku 1999:08)*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm, 2000

## Litteratur

Almqvist, Kurt & Thomas, Isabella (red.), *Framtidens public service: om allmännyttig radio och tv*, Atlantis, Stockholm, 2008

Gyland, Christina & Jakobsson, Olof, *Skatterätten: en introduktion*, 10., [rev.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013

Hellner, Jan, *Metodproblem i rättsvetenskapen: studier i förmögenhetsrätt*, Jure, Stockholm, 2001

Hultqvist, Anders, *Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen*, Juristförlaget, Diss. Stockholm : Univ., Stockholm, 1995

Jutterström, Christina, *Fri television?: om public service i en ny medievärld*, Natur och kultur, Stockholm, 2008

Lodin, Sven-Olof, *Inkomstskatt: en läro- och handbok i skatterätt. D. 1*, 15., [uppdaterade] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2015

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2018

Peczenik, Aleksander, *Juridikens metodproblem: rättskällelära och lagtolkning*, 2. uppl., AWE/Geber, Stockholm, 1980

Peczenik, Aleksander, Aarnio, Auli & Bergholtz, Gunnar, *Juridisk argumentation: en lärobok i allmän rättslära*, Norstedt, Stockholm, 1990

Påhlsson, Robert, *Likhet inför skattelag: likhetsprincipen och konstruktionen av jämförbarhet i skatterätten*, Iustus, Uppsala, 2007

Rabe, Gunnar & Hellenius, Richard, *Det svenska skattesystemet*, 24., [uppdaterade] uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm, 2011

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 3., [utök. Och rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015

Zsiga, Erik (red.), *Varför public service?: alla pratar om det, få vet vad det är*, Timbro, Stockholm, 2008

Weliner, Carsten, *Beskattnings av inkomst och förmögenhet. D.2*, Studentlitteratur, Lund, 1981

Westberg, Björn, *Nordisk mervärdesskatt: behandling av utländska företag, varor eller tjänster inom ramen för nationella lagar*, Juristförl., Diss. Stockholm : Univ., Stockholm, 1994

# Rättsfallsförteckning

## Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2014 ref. 33