

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-04-24

Närvarande: F.d. justitierådet Leif Thorsson samt justitieråden Erik Nymansson och Dag Mattsson

Ny finansiering av public service

Enligt en lagrådsremiss den 12 april 2018 har regeringen (Kulturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst,
2. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
3. lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696),
4. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Emma Alskog, biträdd av ämnessakkunnige Mattias Karlsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst

1 §

I tidigare sammanhang har Lagrådet framhållit att det är angeläget att en pålaga som de facto utgör en skatt också benämns skatt. Den i lagrådsremissen föreslagna pålagan har i flera avseenden karaktär av skatt.

Som redovisas i remissen skiljer sig emellertid pålagan i hög grad från andra skatter och är inte direkt jämförbar med sådana. Medlen ska gå till en specificerad och avgränsad verksamhet och användas endast för denna; modellen fungerar som ett slutet finansierings-system. Lagrådet har också förståelse för uppfattningen att det för allmänhetens förtroende är viktigt att pålagan på ett tydligt sätt särskils från andra skatter. Till det kommer att den i sin helhet ska beslutas av riksdagen genom lag; någon delegation av föreskrifter är inte aktuell.

Lagrådet kan godta att pålagan benämns avgift.

2 §

Paragrafen reglerar tilldelningen av avgiftsmedel inför ett beslut om tillstånd till sändning av radio och tv. Medlen ska finansiera den verksamhet som programföretagen bedriver i allmänhetens tjänst. Ett sändningstillstånd ska gälla i åtta år.

Enligt förevarande paragraf, första stycket, ska ett riksdagsbeslut om tilldelning av avgiftsmedel, inför det att ett nytt sändningstillstånd meddelas, avse hela den period som tillståndet gäller. Även regeringens beslut om villkoren för att använda medlen ska avse

hela denna period. I enlighet med beslutet om tilldelning av medel inför tillståndsperioden ska riksdagen enligt paragrafens andra stycke årligen tilldela medel för verksamheten.

I lagrådsremissen anförs att de största riskerna för programföretagens oberoende – och för allmänhetens förtroende – är i samband med tilldelningen av medel till företagen. Med en åttaårig tillståndsperiod och en medeltilldelning för hela den perioden ska företagens självständighet och integritet stärkas. Därmed ska företagen ges tydliga och stabila finansiella förutsättningar för sin verksamhet.

En fråga som har uppkommit är huruvida riksdagen är bunden av sitt tilldelningsbeslut av avgiftsmedel inför det att ett nytt sändningstillstånd meddelas eller om riksdagen kan ändra beslutet under den period som tillståndet gäller. Parlamentariska public servicekommitténs överväganden får förstås så att en sådan bundenhet har bedömts föreligga och att det skulle krävas att paragrafen ändras för att riksdagen skulle kunna ändra sitt beslut (SOU 2017:79 s. 145 f.).

Enligt huvudregeln i 9 kap. 3 § första stycket regeringsformen beslutar riksdagen om budget för det följande budgetåret. Enligt tredje stycket kan riksdagen besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Med stöd av sistnämnda bestämmelse möjliggörs den tilltänkta specialdestineringen av de avgiftsmedel som Skatteverket får in, dvs. att de ska redovisas mot inkomstitel på inkomstsidan i statens budget. Bestämmelsen ger däremot inte svar på frågan om riksdagen är bunden av ett tidigare meddelat beslut om tilldelning av avgiftsmedel inför en tillståndsperiod.

Redan i dag fattar riksdagen beslut om tilldelning av medel till programföretagen inför det att sändningstillstånd meddelas. Det sker, såsom framhålls i lagrådsremissen, genom s.k. riktlinjebeslut. Denna typ av beslut regleras i 9 kap. 6 § regeringsformen.

Enligt lagrummet får riksdagen besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden. Ett sådant riktlinjebeslut ger riksdagen tillfälle att på ett tidigt stadium diskutera och ta ställning till inriktningen av en viss verksamhet på längre sikt än det kommande budgetåret. Beslutade riktlinjer av detta slag har praktisk och politisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet, men ett riktlinjebeslut är rättsligt sett inte bindande (jfr prop. 1973:90 s. 345 och prop. 2009/10:80 s. 232). Riksdagen kan senare göra ett annat ställningstagande och fatta ett beslut med en annan ekonomisk innebörd för statens verksamhet än vad som fastställdes i det tidigare riktlinjebeslutet.

Fastställande av statliga utgiftstak utgör exempel på riktlinjebeslut med stöd av 9 kap. 6 § RF. Sådana beslut ändras genom nya riksdagsbeslut, t.ex. för att ge en ny regering möjlighet att genomföra sin ekonomiska politik.

Enligt Lagrådets mening finns det inte något utrymme enligt regeringsformen för att anse att riksdagens beslut om tilldelning av avgiftsmedel inför en flerårig sändningsperiod är något annat än ett riktlinjebeslut enligt 9 kap. 6 § RF. Regleringen i regeringsformen hindrar inte att riksdagen inför eller under en tillståndsperiod ändrar beslutet om medelstildelningen till verksamheten.

Utformningen av den föreslagna 2 § har skett med utgångspunkten att riksdagens beslut om tilldelning av avgiftsmedel kommer att stå sig under hela tillståndsperioden. Mot bakgrund av beslutets

praktiska och politiska betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet får detta också förutsättas bli det normala.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.