

Åtgärder mot illegal ip-tv

Betänkande av Filmutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:100

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsbild: EyeEm/Hany Rizk

Bildbearbetning: Agneta S. Öberg

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1367-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1368-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 25 januari 2024 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den nationella filmpolitiken. Kulturdirektör Eva Bergquist förordnades som särskild utredare. Utredningen antog namnet Filmutredningen (Ku 2024:01).

Den 23 januari 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Filmutredningen med uppdrag att lämna förslag om hur illegal ip-tv kan motverkas. Utredningstiden förlängdes samtidigt.

I samband med att utredningen inledde sitt arbete med illegal ip-tv utsågs även en ny expertgrupp. Den 24 februari 2025 förordnades kanslirådet Clara Cederberg, kanslirådet Kerstin Morast, juristen Sara Lindbäck, cyberbrottsspecialisten Marcus Schödin och rättssakkunniga Linnea Sunesdotter som experter i utredningen. Departementssekreteraren Tommy Gabrielsson kvarstod som expert sedan tidigare. Utredningen har bedrivits i samarbete med expertgruppen men förslag och bedömningar är utredarens egna.

Under perioden som utredningen arbetat med tilläggsuppdraget har fil. dr Jakob Kihlberg varit anställd som huvudsekreterare i utredningen och bolagsjuristen Elisabeth Bill som sekreterare.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Åtgärder mot illegal ip-tv* (SOU 2025:100). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i september 2025

Eva Bergquist

Elisabeth Bill
Jakob Kihlberg

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	11
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning.....	11
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar.....	14
2 Utredningens arbete	17
2.1 Arbetets genomförande.....	17
2.2 Betänkandets disposition.....	18
3 Hur tillgängliggörs illegal ip-tv?	21
3.1 Vad avses med ip-tv?.....	21
3.2 Illegal distribution av ip-tv	24
3.3 Försäljning.....	26
3.4 Återförsäljare och betalningslösningar.....	27
3.5 Konsumtionsledet.....	29
4 Särskilt om blockering	31
4.1 Olika typer av blockering.....	31
4.2 Hinder mot blockering av olovligt innehåll	37
4.3 Blockering av innehåll via andra mellanhänder	38

4.4	Rättsliga förutsättningar för blockering	39
5	Omfattning och effekt på marknaden	43
5.1	Europeiska undersökningar om illegala tjänster.....	43
5.2	Svenska undersökningar om illegal ip-tv.....	45
5.3	Marknadspåverkan – en diskussion	47
6	Regelverk av betydelse för användning av ip-tv	51
6.1	Upphovsrättslagen.....	51
6.1.1	Rättigheter till utsändningar.....	52
6.1.2	Tillfälliga exemplar	53
6.1.3	Norsk bestämmelse om otillåten strömning	55
6.1.4	Skydd för tekniska åtgärder.....	56
6.1.5	Straffskalar i upphovsrättslagen.....	57
6.2	Avkodningslagen	59
6.2.1	Särskilt om privat hantering	60
6.2.2	Avkodningslagen i dag	62
6.2.3	Rättspraxis utifrån avkodningslagen	66
6.2.4	Nordisk jämförelse	67
6.3	Verktyg för att beivra brott	70
6.3.1	Hemliga tvångsmedel.....	70
6.3.2	Förverkande och beslag	71
7	Förslag och bedömningar.....	75
7.1	Förbud mot att nyttja illegala ip-tv-tjänster	77
7.2	Skärpt straffskala för grova brott	83
7.3	Patent- och marknadsdomstolen som särskild domstol	85
7.4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	87
7.5	Kraftsamling från det allmänna.....	88
7.5.1	Prioritera arbetet mot illegal ip-tv.....	89
7.5.2	Patent- och registreringsverkets uppdrag.....	91
7.5.3	Post- och telestyrelsen och betrodda anmälare.....	94
7.5.4	Initiativ för att främja insatser i branschen	96

7.6	Utred förutsättningarna för liveblockering.....	97
8	Konsekvensanalys.....	101
8.1	Konsekvenser för enskilda	101
8.1.1	Brottslighet och brottsförebyggande arbete.....	102
8.1.2	Särskilt om beredskapsfrågor.....	102
8.1.3	Konsekvenser för företagen.....	103
8.1.4	Konsekvenser för sysselsättningen.....	103
8.2	Offentligfinansiella effekter	104
8.3	Rättsliga konsekvenser	105
8.3.1	Konsekvenser för enskildas fri- och rättigheter ..	106
8.3.2	Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	107
9	Författningskommentar	109
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning.....	109
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar.....	114
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:10.....	115
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:5.....	125

Sammanfattning

Illegal ip-tv är i dag ett stort problem i Sverige liksom i många andra länder. Många hushåll tar del av olovliga tjänster och hanteringen genererar stora inkomster till organiserad brottslighet, med påvisade förgreningar till allt från bedrägerier till droghandel. Illegal ip-tv skadar påtagligt rättighetshavarnas intressen och utgör ett hot mot finansieringen av både filmskapande, tv-produktion och idrott. Det sistnämnda eftersom många idrottsklubbar finansierar stora delar av sin verksamhet via försäljningen av sändningsrättigheter. Till detta kommer att den olovliga hanteringen avsevärt minskar statens skatteintäkter.

Utredningen har haft i uppdrag att beskriva hur innehållet i ip-tv som tillhandahålls utan tillstånd från berörda rättighetshavare görs åtkomligt och distribueras samt analysera hur sådan ip-tv påverkar den svenska film- och tv-branschen. Vidare har utredningen haft i uppdrag att analysera behovet av och förutsättningarna för ett förbud för privatpersoner att ta emot sådan ip-tv och föreslå hur ett förbud bör utformas, samt vid behov föreslå andra åtgärder för att motverka distributionen.

Som den tekniska genomgången i betänkandet visar är det komplicerat att helt stoppa den olovliga distributionen av ip-tv. Att kapat innehåll ofta levereras från servrar i utlandet gör inte minst själva tillgängliggörandet svårt att komma åt för svenska rättsvårdande myndigheter. De negativa effekterna på den lagliga marknaden är omfattande, även om det är svårt att säkert kvantifiera förlusterna. I betänkandet konstateras också att det utgör ett direkt säkerhetshot och ett beredskapsproblem att en ansevärd andel av svenska hushåll får sina tv-sändningar denna väg. Utvecklingen av AI-tjänster, som i realtid kan ändra innehåll i t.ex. nyhetssändningar, innebär allvarliga risker om tv konsumeras via tjänster levererade av kriminella aktörer i andra länder.

I utredningen föreslås ett flertal åtgärder för att komma till rätta med problemet med illegal ip-tv. Eftersom det är svårt att stoppa den

olovliga förmedlingen vid källan bör det för det första bli tydligare att det är förbjudet för enskilda att olovligen konsumera innehåll på detta sätt. Redan i dag torde det i många fall vara otillåtet för enskilda att strömma illegal ip-tv som innehåller upphovsrättsskyddat material, men det är oklart om detta gäller i alla relevanta fall.

Mot denna bakgrund föreslås i utredningen att lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning ändras så att det framgår att det är straffbart för privatpersoner att använda den typ av illegala ip-tv-tjänster som i dag är vanliga på marknaden. Förslaget är att lagen byter namn och i övrigt ändras som anpassning till den tekniska utvecklingen. Bland annat förtydligas att det inte behöver ske någon avkodning hos den enskilde för att viss utrustning för att få tillgång till skyddade medietjänster ska vara olaglig. Vidare föreslås att en bestämmelse om grovt brott införs och att mål enligt lagen ska hanteras av Patent- och marknadsdomstolen för ett mer effektivt nyttjande av resurser och kompetens.

Det är angeläget att de föreslagna lagändringarna kan tillämpas så snart som möjligt. Det föreslås därför att samtliga föreslagna lagändringar träder i kraft senast den 1 juli 2026.

I utredningen föreslås även att det allmänna kraftsamlar mot illegal ip-tv genom en rad andra åtgärder. Myndigheter som Skatteverket och Polisen bör prioritera ärenden som avser dessa olagliga tjänster. Patent- och registreringsverket och Post- och telestyrelsen bör få särskilda uppdrag på området. Regeringen bör ta initiativ till att samla företrädare för berörda företag i syfte att även driva på frivilliga insatser, t.ex. vad gäller att hindra betalningar till återförsäljare av olagliga tjänster och ta bort resultat i sökmotorer som avser olagliga tjänster.

Som en del av denna kraftsamling bör regeringen också låta utreda möjligheterna att liveblockera, dvs. att stänga ner olovliga vidaresändningar under pågående evenemang. Även om domstol redan i dag kan fatta beslut om blockeringsförelägganden är det oklart om sådana beslut med nuvarande regelverk skulle kunna utformas så att berörda rättighetshavare ges möjlighet att kräva snabb blockering av ip-adresser som används för att förmedla innehåll olovligen medan ett evenemang pågår. Det här är en möjlighet som redan finns i flera andra europeiska länder och som enligt utredningens bedömning även behöver prövas här för att stoppa illegala sändningar av inte minst sport.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

dels att rubriken till lagen, 4–6 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf 10 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

Lag om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster

4 §

Med *avkodningsutrustning* avses utrustning eller programvara som utformats eller anpassats för att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig *i tolkningsbar form*.

Med *olaglig utrustning* avses utrustning, programvara eller annan teknisk lösning som utformats eller anpassats för att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig *utan tjänsteleverantörens godkännande*.

5 §¹

Avkodningsutrustning får inte tillverkas, importeras, distribueras, säljas, hyras ut eller installeras och inte heller yrkesmässigt

Olaglig utrustning får inte tillverkas, importeras, distribueras, säljas, hyras ut eller installeras och inte heller yrkesmässigt

¹ Senaste lydelse 2014:818.

eller i förvärvssyfte innehas, underhållas eller bytas ut i syfte att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande.

Avkodningsutrustning får inte heller anskaffas eller användas för privat bruk i syfte att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande.

Med import avses införsel av en vara till Sverige från en plats utanför Europeiska unionen.

eller i förvärvssyfte innehas, marknadsföras, underhållas eller bytas ut i syfte att ge obehörig tillgång till en skyddad tjänst enligt denna lag.

Olaglig utrustning får inte heller anskaffas, innehas eller användas för privat bruk i syfte att ge obehörig tillgång till en skyddad tjänst enligt denna lag.

6 §²

Den som på annat sätt än genom import bryter mot 5 § första stycket ska dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Den som bryter mot 5 § andra stycket ska dömas till böter.

Om brott enligt 5 § första stycket är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

- 1. har föregåtts av särskild planering,*
- 2. har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form,*
- 3. har varit av större omfattning, eller*
- 4. annars har varit av särskilt farlig art.*

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket.

Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

² Senaste lydelse 2014:818.

7 §³

För försök till ett sådant brott enligt 6 § första stycket som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, ska det dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till ett sådant brott enligt 6 § tredje stycket ska det dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller för brott enligt 6 § första stycket som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa.

10 a §

Patent- och marknadsdomstolen är rätt domstol i mål och ärenden enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

³ Senaste lydelse 2014:818.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar att 1 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

Patent- och marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt det som föreskrivs i

1. lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar, lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar, lagen (1978:152) om svensk domstols behörighet i vissa mål på patenträttens område m.m., växtförädlarrättslagen (1997:306) och patentlagen (2024:945),

2. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, mönsterskyddslagen (1970:485), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter, varumärkeslagen (2010:1877), lagen (2017:322) om medling i vissa upphovsrättstvister, lagen (2018:1653) om företagsnamn och lagen (2018:1654) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel,

2. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, mönsterskyddslagen (1970:485), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter, *lagen (2000:171) om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster*, varumärkeslagen (2010:1877), lagen (2017:322) om medling i vissa upphovsrättstvister, lagen (2018:1653) om företagsnamn och lagen (2018:1654) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel,

3. konkurrenslagen (2008:579), marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, försäkringsavtalslagen (2005:104), lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., lagen (2006:484) om franchisegivares informationskyldighet, lagen (2010:510) om lufttransporter, lagen (2010:1350) om

¹ Senaste lydelse 2024:949.

uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden, lagen (2014:836) om näringsförbud, lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar, konkurrensskadelagen (2016:964), lagen (2016:977) om kollektiv förvaltning av upphovsrätt, lagen (2020:514) med kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning och lagen (2023:730) om grupp-talan till skydd för konsumenters kollektiva intressen, och

4. annan lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens arbete

Filmutredningen har arbetat sedan den 25 januari 2024 och hade ursprungligen i uppdrag att göra en översyn av den nationella filmpolitiken (bilaga 1). Uppdraget i denna del redovisades i mars 2025 i betänkandet *Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland* (SOU 2025:24). I januari 2025 fick utredningen genom tilläggsdirektiv (bilaga 2) även i uppdrag att analysera hur illegal ip-tv kan motverkas. Utredningstiden förlängdes till den 30 september samma år. Det är denna del av arbetet som behandlas i detta betänkande.

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen bl.a. beskriva hur innehållet i ip-tv som tillhandahålls utan tillstånd från berörda rättighetshavare görs åtkomligt och distribueras samt analysera hur sådan ip-tv påverkar den svenska film- och tv-branschen. Vidare ska utredningen analysera behovet av och förutsättningarna för ett förbud för privatpersoner att ta emot sådan ip-tv och föreslå hur ett förbud bör utformas, samt vid behov föreslå andra åtgärder för att motverka distributionen. Av tilläggsdirektiven framgår även att utredningen ska ha en dialog med och inhämta upplysningar från rättighetshavare och andra aktörer inom berörda branscher.

I det följande beskrivs hur utredningen arbetat med detta uppdrag och hur redovisningen i betänkandet disponerats.

2.1 Arbetets genomförande

Under våren och sommaren 2025 har utredningen kartlagt frågan om illegal ip-tv genom att ta del av rapporter från både svenska aktörer och internationella organ som European Union Intellectual Property Office (EUIPO) och World Intellectual Property Organization (WIPO). Forskning och sammanställningar från branschaktörer har

konsulterats vid behov, liksom rapporteringen om frågorna i media. Relevanta domstolsavgöranden har särskilt analyserats.

Utredningen har under den aktuella perioden genomfört regelbundna möten med den egna expertgruppen – sammantaget fyra möten – där utkast till texter och förslag diskuterats. Vilka som ingått i expertgruppen anges i missivet till detta betänkande.

Utredningen har även träffat en rad andra aktörer med kunskap om frågorna. Utredningen har bl.a. samtalat med företrädare för företag som Telia, Viaplay, TV4, SF Studios, Svenska Hockeyligan, Schibsted och Google. Branschorganisationer som Svenskt Näringsliv, Stockholms Handelskammare, Film- och tv-branschens samarbetskommitté och Film- och tv-producenterna har på olika sätt varit involverade i samtalen.

Vissa internationella organisationer har konsulterats för att inhämta kunskap om hur situationen ser ut i andra länder. Utredningen har bl.a. haft kontakt med departementsföreträdare i våra nordiska grannländer samt träffat företrädare för Motion Picture Association, den spanska fotbollsligan La Liga och it-säkerhetsföretaget Irdeto. Vidare har möten genomförts med svenska myndigheter som Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Patent- och registreringsverket (PRV) och Post- och telestyrelsen (PTS). Utredningen har även varit i kontakt med Distributionsutredningen 2024 (Ku 2024:02) och 2025 års förverkandedutredning (Ju 2024:15).

Den information som inhämtats sammanfattas i föreliggande betänkande, som även innehåller utredningens förslag.

2.2 Betänkandets disposition

Efter detta inledande kapitel följer fyra bakgrundskapitel. Först beskrivs på en övergripande nivå hur illegal ip-tv tillgängliggörs (kapitel 3). Detta följs av ett särskilt avsnitt om blockering av illegala tjänster ur teknisk och juridisk synvinkel (kapitel 4). Sedan analyseras omfattningen av illegal ip-tv och hur fenomenet kan tänkas påverka den legala marknaden (kapitel 5). I nästföljande avsnitt (kapitel 6) sammanfattas rättsläget i frågan med fokus på privatpersoners nyttjande av illegala ip-tv-tjänster.

I ett särskilt kapitel (kapitel 7) presenteras sedan utredningens förslag och bedömningar samlat. Detta följs av två avsnitt som är nära knutna till dessa: en konsekvensanalys (kapitel 8) och en författningskommentar (kapitel 9). Avslutningsvis finns två bilagor med utredningens direktiv.

3 Hur tillgängliggörs illegal ip-tv?

Illegal ip-tv har i dag blivit ett vanligt fenomen i Europa. De illegala tjänsterna omsätter stora summor varje år, pengar som till stor del går till kriminella nätverk som tillhandahåller olovligt innehåll och digital infrastruktur för att tillgängliggöra detta.¹ Enligt utredningens direktiv ska vi beskriva hur innehållet i ip-tv som tillhandahålls utan tillstånd från rättighetshavare görs åtkomligt och distribueras. Som utgångspunkt för analysen beskrivs därför i det följande hur ip-tv konsumeras på illegal väg, både i termer av distribution, försäljning och privat bruk. Inledningsvis klargörs även vad utredningen avser med själva termen ip-tv.

3.1 Vad avses med ip-tv?

Internet protocol television eller internetprotokoll-tv (ip-tv) syftar på tjänster som använder sig av ip-baserad kommunikation i nätverk för leverans av ljud och rörlig bild – detta i kontrast till överföring genom signaler i andra format via det traditionella marknätet (radiovågor), satellit eller kabel. Internetprotokoll (ip) är en uppsättning regler som hjälper till med dirigerering (routing) av digitala datapaket så att data kan röra sig mellan datorer/enheter över nätverk och ta sig till rätt destination.

Vad var ip-tv från början?

Överföringen av ip-tv skedde från början uteslutande i bredbandsnätverk som de telekomoperatörer som tillhandahöll tjänsterna hade egen kontroll över och som inte var uppkopplade mot det öppna in-

¹ Europol & EUIPO, *Uncovering the Ecosystem of Intellectual Property Crime: A Focus on Enablers and Impact* (2024).

ternet, det som brukar kallas managerade nätverk.² Att de hade kontroll över nätverken innebar dock inte nödvändigtvis att de också ägde den fysiska infrastrukturen, även om det också ofta var fallet.

Vid distribution på detta sätt behövde den enskilde särskild utrustning som nätverksoperatörerna tillhandahöll för att avkoda ("unscramble") och få tillgång till beställt innehåll i en form som gick att titta på (särskilda digitalboxar, programkort osv.). Detta gav också upphov till en specifik form av illegal verksamhet med olovlig utrustning och delande av s.k. kontrollord i syfte att utan tillstånd kunna avkoda dessa sändningar. Historiskt utvecklades ip-tv-tjänsterna i managerade nätverk av detta slag eftersom det krävdes en bandbredd för denna typ av trafik som bara fanns tillgänglig i dessa.

Vid beskrivning av hur medieinnehåll distribueras talar man ofta om att det kan skickas ut från sändaren till alla på en gång som broadcast, på samma sätt till många samtidigt som multicast, och separat (oftast på begäran) till en enskild mottagare som unicast. Multicast var av resursskäl vanligt för de ip-tv sändningar som distribuerades i slutna nätverk. På senare år har trenden dock generellt gått mot unicast, vilket är det enda som också fungerar på det öppna internet där allt innehåll egentligen hämtas på begäran (oavsett om det är linjära sändningar eller enskilda program från en katalog). En fördel med unicast är inte minst att enskilda strömmar kan anpassas enligt individuella förutsättningar, t.ex. genom personlig reklaminsättning i programmen.³

Det ska dock noteras att på grund av begränsningar i bandbredd levererades ip-tv redan från början, även i managerade nätverk, bara en ström i taget hela vägen ut till slutanvändaren. Att byta kanal eller program krävde alltså i ett sådant system även vid multicast att användaren från sin uppspelningsapparat skickade en begäran till en extern server om att byta uppspelningsström. Detta gjorde bl.a. att den som tillhandahöll sändningar via sådan ip-tv potentiellt sett kunde följa vad användaren såg, till skillnad från vid tittande på broadcast via marknätet eller kabel-tv. Detsamma gäller även genomgående sändning som i dag sker över internet.

² Se t.ex. beskrivningen av ip-tv i Myndigheten för press, radio och tv, *Distribution via internet: Trådburen respektive trådlös distribution av program* (2018) och Myndigheten för press, radio och tv, *Standarder för digital tv: Promemoria med förslag till föreskrifter* (2022), s. 33.

³ Eyevinn Technology, "Det svenska distributionslandskapet av radio och tv", rapport till Kulturdepartementet 2024, s. 23.

Ip-tv i dag

I takt med att bandbredden i kommunikationssystemet i stort har vuxit har alltmer tv-innehåll kommit att distribueras över öppna internet direkt till konsument, utan koppling till ett specifikt slutet nätverk eller operatörsnät. Generellt förstås ip-tv i mediabranschen i dag inte heller längre som tv i separata nätverk, utan även, eller kanske framför allt, som sändningar och program som levereras över öppna internet. Termen används dock inte för all rörlig bild som strömmas över internet, utan vanligen enbart för tjänster som åtminstone delvis bygger på linjära kanaler och livesändningar.

Med ip-tv avses i dag normalt sett också kanal- och programpaket som det krävs särskilda autentiseringsuppgifter och mjukvara i form av en anpassad mediaspelare (en app) för att komma åt. Alltså räknas vanligen inte strömning av enskilda program via webbplatser som är tillgängliga via en vanlig webbläsare (hemsidor) eller nedladdningen av filer via t.ex. torrenttjänster in i begreppet ip-tv. Det ska i sammanhanget också noteras att ip-tv i det allmänna språkbruket i Sverige kommit att bli i det närmaste synonymt med just illegala tjänster.

I det följande kommer utredningen, i linje med detta, att använda termen ip-tv för ljud och rörlig bild som *distribueras över ip-baserade nätverk* och som *tillgängliggörs i kanal- eller programpaket* som det krävs *särskilda autentiseringsuppgifter för att ta del av* (villkorad tillgång). Denna allmänna definition fångar vidare sändning eller tillgängliggörande av alla typer av tv-program, sport och film, samtidigt som begreppsanvändningen utesluter tjänster för strömning eller fildelning av enskilda videofiler via t.ex. webbplatser som inte kräver särskilt anpassad programvara, prenumeration eller koder för att komma åt.

Denna avgränsning av ip-tv-begreppet görs eftersom det på grund av de olika distributionsförutsättningarna även för illegalt tillhandahållande ofta är viktigt att kunna skilja på ip-tv-paket och tjänster som bara kräver en vanlig webbläsare.⁴ Även om det handlar om ip-baserad distribution av video i båda fallen, skiljer sig sättet att tillhandahålla materialet delvis åt, vilket också medför olikartade problem för lagstiftningen och i rättstillämpningen. Vi gör också denna avgränsning av ip-tv eftersom avsikten med vårt uppdrag, som vi tolkar det, i första hand är att lämna förslag som kan motverka just de prenumerations-

⁴ Jämför t.ex. begreppsanvändningen i EUIPO, *Online Copyright Infringement in the European Union: Films, Music, Publications, Software and TV (2017–2023)* (2024).

baserade illegala ip-tv-paket som i dag breder ut sig på den svenska marknaden.

3.2 Illegal distribution av ip-tv

I fallet med ip-tv som levereras över internet tillgängliggörs innehåll normalt sett i krypterad form via olika källservrar och plattformar för vidare spridning av de ursprungliga leverantörerna. Att endast den som betalar för tjänsten ska kunna ta del av innehållet – villkorad tillgång – försöker leverantörerna vanligen säkra med hjälp av olika kommersiella program för Digital Rights Management (DRM).⁵ DRM-skydden ska se till att endast den som har rätt kodnyckel kan avkoda den data som skickas och ta del av innehållet i sin ursprungliga form.

Det är dock allmänt känt att olika DRM-skydd systematiskt hackas av otillbörliga användare. Det går normalt sett mycket snabbt och hitills har det visat sig vara i det närmaste omöjligt att skydda innehållet från sådana intrång. Kriminella aktörer besitter både stort tekniskt och ekonomiskt kapital och de kan snabbt ta in specialiserad kunskap från olika delar av världen för att komma runt krypteringen. Problemet är numera så utbrett att det till och med förekommer att stora kommersiella aktörer avstår från att betala för DRM-lösningar som ändå inte fungerar tillfredsställande och i stället lägger ut innehåll utan kryptering.

Den olovliga avkodningen av ip-tv sker i dag av internationella kriminella aktörer som ofta vidarebefordrar innehållsströmmar via egna källservrar, belägna i länder där de är svåra att komma åt. Tjänsterna tillhandahåller generellt ett stort utbud av kanaler, filmer och tv-serier, och inte sällan även annat medieinnehåll som spel, radio och publikationer. Dessa aktörer kan på ett bräde erbjuda tillgång till tusentals kanaler och enorma programkataloger, som återförsäljare på lägre nivåer sedan förmedlar vidare till konsument. Till kunderna vidareförmedlas stulet innehåll, precis som vid legala tjänster, som ip-tv via s.k. CDN-plattformar.

Ett distributionsnätverk eller content delivery network (CDN) består av geografiskt utspridda servrar och datahallar strategiskt kopplade till olika delar av internet som temporärt kopierar och mellan-

⁵ Detta gäller inte nödvändigtvis aktörer som public service-företag. Sveriges Television använder t.ex. normalt sett inte annat än https som kryptering för sin trafik. Se skrivelsen "SVT:s kommentarer till EyeVinn Technologies rapport 'Det svenska distributionslandskapet av radio och tv'", inskickad till Distributionsutredningen (Ku 2024:02) i januari 2025.

lagrar (s.k. caching) innehåll nära slutanvändaren i takt med att detta efterfrågas. Genom att användare som vill ta del av innehåll som redan tidigare efterfrågats av andra kan hämta det från en lokal nod i ett CDN kan hårt belastade centrala resurser i nätverket – dess källservrar – avlastas och trafiken snabbas upp väsentligt. Systemet är i dag helt avgörande för att rörlig bild ska kunna strömmas över internet med tillräcklig hastighet.

Det finns både av innehållsleverantörer egenutvecklade sådana nätverk – som Sveriges Televisions eget CDN i Sverige – och sådana som tillhandahålls av bolag som huvudsakligen är verksamma i andra delar av ekosystemet. Viktiga CDN-plattformar drivs bl.a. av företag som Akamai, Amazon Web Services, Cloudflare, Fastly, Google och Azure. Dessa nätverk för snabb leverans av innehåll har i Sverige egna fiberanslutningar mot de större nätverksoperatörerna som Telia, Tele2, Telenor, Bahnhof, Bredband2, 3 och Global Connect.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att när tillgång till innehåll säljs som ip-tv av kriminella aktörer över öppna internet så är det redan avkodat och tillgängliggjort i tolkningsbar form. Varken återförsäljare eller slutanvändare behöver alltså egen utrustning eller programvara för just avkodning. Inte heller kan de ursprungliga, legala leverantörerna t.ex. se vilka användare som i slutändan tar del av deras innehåll.

Så som illegal ip-tv förmedlas i dag kopplar slutanvändaren upp sig mot autentiseringsservrar, källservrar och CDN-plattformar som de kriminella aktörerna använder för att kontrollera behörighet respektive distribution av innehåll. Det återförsäljarna av illegal ip-tv säljer till den enskilda kunden är en unik länk eller teckensträng, i dagsläget vanligtvis i filformatet m3u, som ger villkorad tillgång till en lista med länkar till det innehåll som tillhandahålls på detta sätt. Sådana teckensträngar innehåller information om domänadress, användar-id och koder som ger tillgång till spellistor med visst innehåll. När slutanvändaren lägger in denna teckensträng i sin mediaspelare (sin app) kan programvaran anropa en autentiseringsserver och sedan få tillgång till en spellista från vilken innehåll i sin tur kan hämtas från där angivna adresser.

3.3 Försäljning

Tillgång till illegal ip-tv säljs vanligen via särskilda webbplatser (hemsidor) men kan också saluföras på andra sätt, som i chattrum, på sociala medier och i direkta kontakter mellan personer. Att hitta till de mer populära webbplatserna är inte svårt eftersom de i dagsläget kommer högst upp bland resultaten på vanliga sökmotorer. Webbplatserna är byggda för försäljning av abonnemangen men har som redan framgått ingen koppling till själva distributionen av innehåll, som i stället sker genom att program på användarnas egna konsumtionsplattformar (se nedan) kommunicerar direkt med de illegala tjänsternas CDN. Webbplatserna för försäljning av abonnemang har ofta ett professionellt utseende, inklusive supportfunktioner m.m., och skulle i vissa fall kunna gå att förväxla med lagliga alternativ om det inte vore för det orimligt stora utbudet, priset på tjänsterna och att betalningen vanligen ska göras i kryptovaluta.

Eftersom webbplatserna för försäljning av illegal ip-tv följer ett antal mallar för hur både prenumerationserbjudande och innehåll ska presenteras är de relativt enkla för en enskild säljare att snabbt sätta samman utifrån schabloniserade delar (i Wordpress eller motsvarande). Vanligen beskrivs erbjudandet i termer av hur många kanaler, filmer, serier och sportevenemang tjänsten ger tillgång till. Inte sällan är detta många tusen kanaler och program för så lite som någon hundralapp i månaden. Det är alltså inte överdrivet att säga att tjänsterna i dag ofta ger tillgång till i princip allt innehåll som konsumenten kan önska, både enskilda program från en katalog och linjära sändningar, även om det t.ex. kan finnas skillnader mellan tjänster när det gäller vilka geografiska regioner som täcks in.

Kvaliteten på det levererade innehållet är också generellt god, även om det ofta förekommer att t.ex. upplösning överdrivs i reklam för tjänsterna. Det finns dock ofta en hel del brister i presentationen av innehållet på grund av maskinöversättning och problem med klassificering etc. Ofta följer inte heller all metadata eller allt presentationsmaterial med när innehållet stjåls, t.ex. faller sådant som åldersrekommendationer för filmer ofta bort. Bortsett från detta ger dessa illegala tjänster dock tillgång till en enorm program- och kanalkatalog, i princip i lika hög kvalitet som i de lagliga tjänsterna men till en bråkdel av kostnaden. Strömningen kan via de illegala leverantörernas CDN ofta

ske utan större fördröjning eller synbar latens även när det gäller direktsändningar.

3.4 Återförsäljare och betalningslösningar

Som nämnts ovan tillgängliggörs ip-tv illegalt av stora internationella nätverk som har resurserna att hacka de DRM som ska skydda innehållet och vidareförmedla det via egna källservrar och CDN-plattformar. Dessa kriminella nätverk fungerar som källa till innehållet. Tillgång till detta innehåll säljs sedan till återförsäljare på olika nivåer innan det når slutanvändaren.⁶

Vanligtvis finns det först ett skikt av storskaliga återförsäljare, som står i mer eller mindre direkt kontakt med den översta nivån, och sedan ett eller flera lager av mindre återförsäljare som säljer vidare tillgång till tjänsterna utan att känna till varifrån innehållet ursprungligen kommer. De som säljer illegal ip-tv är genomgående oregistrerade verksamheter eller enskilda personer som saknar bokföring och inte betalar skatt för verksamheten.⁷

Att försäljningen är uppbyggd på detta sätt gör att det skapas en försäljningsstruktur som är att likna vid ett pyramidspel. Återförsäljare investerar pengar i det som i sammanhanget ofta benämns ”krediter”, en intern valuta som berättigar till en viss mängd tillgång till tjänsterna, och de får tillbaka sin investering med vinst om de lyckas sälja vidare dessa krediter till kunder längre ner i pyramiden tills de når slutanvändarna. För den som anmäler sig som återförsäljare av de illegala tjänsterna finns färdiga system att tillgå för att sköta affärerna, t.ex. professionellt utvecklade webbpaneler eller dashboards för att administrera krediter, användarkonton och betalningar.

Systemets pyramidstruktur med olika nivåer av återförsäljare innebär också att det är svårt att spåra personer högre upp i hierarkin eftersom återförsäljare på lägre nivåer vet väldigt lite om de som finns på högre nivåer. Ofta sker kontakterna mellan varje återförsäljarnivå anonymt och de som verkar längre ner i hierarkin vet inte vem som döljer sig bakom alias och adresser i föregående led.

⁶ Hur detta kan se ut har t.ex. dokumenterats i stämningen av flera internetleverantörer om blockering av nätverket Nordic Ones autentiseringsservrar som lämnades in av företrädare för Discovery, TV4 och Viaplay till Patent- och marknadsdomstolen den 27 februari 2025 (PMT 4067-25).

⁷ Skatteverket, *Skatteverkets rapport avseende kontrollen av illegal IPTV* (2023).

I Sverige finns det nätverk som förmodas verka på de översta nivåerna i denna kriminella struktur. Bedömningen är att de större av dessa genomgående samverkar med internationella aktörer. De som ursprungligen anskaffar och tillgängliggör utbudet är oftast lokaliserade utomlands och har källservrar placerade i länder där de är mycket svåra att komma åt.

Hur denna hantering ser ut har t.ex. visats i målet mot huvudmännen bakom IPTVKing.⁸ I juni 2020 genomfördes ett koordinerat tillslag i flera länder i Europa mot en stor aktör på den illegala ip-tv-marknaden. Svenska myndigheter bistod vid ingripandet och gjorde samtidigt tillslag mot den svenska tjänsten IPTVKing som varit i drift sedan 2016. Av utredningen framgick att de svenska aktörerna inte själva hade tillhandahållit it-infrastrukturen bakom tjänsten. De hade i stället varit återförsäljare åt ett stort kriminellt nätverk med bas i Spanien som haft återförsäljare över hela Europa. Utredningen visade att svenska kunder under två år hade betalat över 46 miljoner kronor till IPTVKing.

Betalningen för illegal ip-tv sker ofta i kryptovaluta (vanligast är bitcoin men valutor som är svårare att spåra ökar i popularitet) men det förekommer även andra betalningslösningar, som betalning med kreditkort, banköverföring, Paypal, Klarna m.m. via olika betalningsförmedlare. Om återförsäljaren vill ha betalt i kryptovaluta visar det tydligt för kunden att hanteringen är olovlig, men det är viktigt att notera att kunden inte heller i dessa fall själv behöver skaffa en egen ”plånbok” för kryptovaluta. Snarare är det vanligaste betalsättet i dag att swisha till en s.k. kryptoväxlare som växlar från kronor och betalar ut rätt summa i önskad kryptovaluta till återförsäljarens kryptoplånbok. Det finns många sådana kryptoväxlare på den svenska marknaden, både registrerade och oregistrerade.⁹ Även detta förfarande är dock ofta förhållandevis omständligt och indikerar att detta inte är en normal affärstransaktion.

⁸ Se Åklagarmyndighetens pressmeddelande på [aklagare.se](https://www.aklagare.se/media/pressmeddelanden/2020/juni/tillslag-mot-illegalt-iptv-natverk), <https://www.aklagare.se/media/pressmeddelanden/2020/juni/tillslag-mot-illegalt-iptv-natverk>.

⁹ Polismyndigheten, *Crypto exchange providers – Professional money launderers* (2024).

3.5 Konsumtionsledet

Det kan konstateras att det i dag är enkelt för konsumenten att hitta illegala ip-tv tjänster. Begreppet ip-tv används av gemene man i Sverige i princip bara för de olovliga tjänsterna. Vid en sökning på ip-tv på Google, Bing eller någon av de andra större sökmotorerna kommer annonser för en mängd illegala tjänster högt bland sökresultaten. Antalet ip-tv-paket som saluförs mot konsumenter i Sverige är också stort, även om det i vissa fall kan vara samma aktörer i återförsäljarledet som ligger bakom flera olika erbjudanden.

Enligt en uppskattning från EUIPO hittar omkring en fjärdedel av alla användare till illegal strömning via sökmotorer, vilket direkt reser frågan om hur dessa kan nedprioritera eller helt avindexera sådana adresser.¹⁰ Det ska noteras att länkar till illegala tjänster kan återfinnas i både det som brukar kallas organiska sökresultat och i de betalda sökresultat som ofta presenteras vid sidan av dessa. Om det handlar om att få bort eller nedprioritera adresser reses därmed flera olika frågor. I fallet med organiska resultat handlar det om att se över hur webbsidor indexeras och rankas av sökmotorn. I fallet med betalda länkar handlar det om regelverken för annonsering och att sökmotorföretagen måste få bättre kundkännedom för att kunna undvika betalsamarbeten med tvivelaktiga aktörer.

De konsumtionsplattformar (apparater) som behövs för att ta del av ip-tv distribuerad över internet är i dag lätt tillgängliga för i princip alla. Illegal ip-tv går att se via tv-boxar med särskilda förinstallerade program, men det går också att visa på eller via vanliga mobiltelefoner, datorer, nyare tv-apparater, cast-enheter, spelkonsoler m.m. Med andra ord fungerar numera i princip alla apparater kopplade till internet där man kan installera en mediaspelare i form av en app och som innefattar eller går att knyta till en bildskärm och en högtalare. De apparater som vanligen används har sina egna ekosystem för hantering av appar, s.k. appmarknader, som är kontrollerade av företag som Apple (App store), Google (Google play) och Samsung (Galaxy store). Appar kan också laddas ner utanför dessa marknader från dedikerade webbplatser på internet (s.k. sideloading).

På dessa olika platser finns i dag en rad lätt tillgängliga appar i form av mediaspelare som är särskilt utvecklade för att hämta medieinne-

¹⁰ EUIPO, *Search Engines: Challenges and Good Practices to Limit Search Traffic Towards Intellectual Property Infringing Content Services* (2023), s. 10–11.

håll via t.ex. m3u-spellistor.¹¹ Dessa appar innehåller i sig oftast inget illegalt men används i många fall i praktiken nästan uteslutande för att hämta innehåll som distribueras olovligen. Det finns på många appmarknader både generiska appar som saluförs som allmänna mediaspelare och sådana som marknadsförs i namn av en specifik (illegal) ip-tv-tjänst.

Appar som tillhandahålls via öppna webbplatser är generellt sett dåligt kontrollerade med bristfällig dokumentation om uppdateringar m.m. och kan ofta innehålla skadlig kod. Appar på slutna appmarknader kontrolleras på olika sätt av det företag som tillhandahåller marknaden, men kan trots detta uppdateras etc. på sätt som innebär risker även för användaren. Appar som tydligt är avsedda för olovligt bruk – t.ex. strömningen av ett angivet sportevenemang – plockas dock normalt sett bort från de större appmarknaderna av de som driver dessa.¹²

Om användaren skulle ha svårt att hitta rätt app eller att få t.ex. en m3u-sträng att fungera, finns det i dag otaliga diskussionstrådar och sidor på nätet med tips och vägledning. Det finns på den svenska delen av internet i dag även flera webbplatser med prisjämförelser och liknande för användare av illegal ip-tv. I forum som dessa är det genomgående tydligt att användarna själva är fullt medvetna om att de berörda tjänsterna bygger på olovlig hantering. Det diskuteras i svenska chatttrådar i flera fall även om själva det privata användandet av dessa ip-tv-tjänster är brottsligt och hur stor risken är att åka fast. Ofta rekommenderas olika anonymiseringstjänster (VPN) för att minska risken för det.

¹¹ EUIPO, *Apps & App Stores: Challenges and Good Practices to Prevent the Use of Apps and App Stores for IP Infringement Activities* (2024), s. 30–32.

¹² EUIPO, *Apps & App Stores*, s. 32.

4 Särskilt om blockering

Eftersom innehållet i illegal ip-tv distribueras med hjälp av namn och adresser på internet kan tillgång till dessa blockeras av t.ex. internet-leverantörer. Även webbsidor där försäljningen av abonnemang sker kan blockeras. I det följande beskrivs olika blockeringsförfaranden och för- och nackdelar med dessa diskuteras. Vidare sammanfattas de rättsliga förutsättningarna i Sverige vad gäller förelägganden om blockering. Att frågan om blockering behandlas i särskild ordning på detta sätt motiveras av uppdraget i våra direktiv om att analysera och föreslå andra åtgärder för att motverka distributionen av illegal ip-tv än enbart ett förbud för privatpersoner att ta emot sådana tjänster.

4.1 Olika typer av blockering

I dag kan man säga att det ur rättsligt och administrativt hänseende finns tre huvudsakliga typer av blockering: *statisk blockering*, *dynamisk blockering* och *liveblockering*.¹ De olika typerna kommenteras nedan efter en inledande beskrivning av tekniken bakom.

Blockering av trafik på internet kan ske på olika nivåer. När frågan diskuteras avses ofta blockering inriktat på adresser i domännamns-systemet (DNS), men det är även av stor betydelse att kunna blockera underliggande ip-adresser, dvs. de numeriska adresserna till specifika hosting-tjänster, CDN eller servrar. Innehåll kan även blockeras på URL-nivå, dvs. adresserna till enskilda dokument eller filer, men detta är ett mer omständligt förfarande eftersom det är så finmaskigt och därmed ofta inte lika relevant. Det ska noteras att illegal ip-tv är svårare att blockera än t.ex. fildelningsidor eftersom tjänsterna inte är

¹ För en översikt över vilka länder som tillåter olika typer, se Nigel Cory, *A Decade After SOPA/PIPA, It's Time to Revisit Website Blocking* (Information Technology & Innovation Foundation, 2022), samt Giancarlo Frosio & Oleksandr Bulayenko, "Website Blocking Injunctions in Flux: Static, Dynamic and Live", *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 16:10 (2021).

beroende av en webbplats som är känd av användarna, utan kan växla mellan olika adresser utan att det märks.

DNS kan förenklat beskrivas som en lista som kopplar ihop webb-adresser med en bakomliggande numerisk ip-adress. Adresserna förmedlas av företag eller organisationer som fungerar som domännamns-registratorer, vilka i sin tur är beroende av organisationer som ansvarar för olika toppdomäner (ofta förkortat TLD:s), t.ex. domänerna .se och .nu som i Sverige hanteras av Internetstiftelsen. Både domännamnsregistratorer och ansvariga för toppdomäner är viktiga att få med i arbetet mot illegalt tillhandahållande eftersom de kriminella aktivt utnyttjar alla luckor i dessa system.²

Alla internetleverantörer tillhandahåller DNS-tjänster som tolkar adressen användaren matar in och skickar denne vidare till en tillhörande ip-adress. Det är dock inte bara internetoperatörer som har sådana DNS-tjänster, utan det finns även alternativa DNS-register hos externa parter. Domänadresserna är alltså hänvisningar till en viss ip-adress som är den numeriska adressen till den server eller motsvarande från vilken själva innehållet ska hämtas. När domänadresserna blockeras påverkas egentligen inte de underliggande tjänsterna, vilket gör att det är lätt för t.ex. illegala aktörer att skapa nya domänadresser som hänvisar till samma ip-adress/källa.

Blockeras i stället själva de numeriska ip-adresserna blir det mer komplicerat eftersom det olovliga innehållet då behöver tillgängliggöras via nya plattformar för tillhandahållande. Detta är alltså på ett sätt en blockering närmare källan. Att blockera ip-adresser är dock svårare och ofta en mer ingripande åtgärd än att blockera domännamn. Samma ip-adress delas ofta av flera tjänster som delar på en hosting-tjänst på en server, alltså är risken att sådan blockering stänger ner trafik även för lagliga tjänster och medför det som brukar kallas överblockering.³ Vanliga CDN-tjänster kan t.ex. tillhandahålla innehåll från många olika leverantörer via samma ip-adress. Det har bl.a. resulterat i uppmärksammade diskussioner om överblockering av webbsidor när ip-adresser hos leverantörer som Cloudflare stängts ner i samband med fotbollsmatcher i Spanien.⁴

² Se t.ex. *Commission Recommendation of 19.3.2024 on Measures to Combat Counterfeiting and Enhance the Enforcement of Intellectual Property Rights* (2024), kapitel 1, punkt 14–18.

³ Wipo, Advisory Committee on Enforcement, *Study on the Effectiveness and the Legal and Technical Means of Implementing Website-blocking Orders* (2025), s. 27–28.

⁴ Andy Maxwell, "A Private Company Fighting Online Piracy Can't Act With Impunity", artikel publicerad på *torrentfreak.com*, den 31 augusti 2025.

Det är svårt att hindra tjänster som ska blockeras från att byta adress. Även om blockeringsåtgärder som riktar sig mot populära tjänster bevisligen har en störande effekt på den illegala hanteringen, innebär förfarandets inneboende långsamhet och avgränsningen till vissa adresser, att leverantörerna av t.ex. illegal ip-tv kan kringgå blockering genom att låta en tjänst få ett nytt domännamn eller en ny ip-adress. Sådana problem försvåras av att domännamn kan erhållas anonymt och även av att det finns väl utvecklade proxy- och speglings-tjänster på internet som kan användas för att omdirigera trafik via alternativa ip-adresser.

Som ett resultat av denna problematik har mer komplexa former av blockeringsförelägganden utvecklats, bl.a. inom EU, i form av det som brukar kallas *dynamisk blockering*. Ett dynamiskt blockeringsföreläggande utformas så att det redan vid utfärdandet omfattar även andra domännamn eller ip-adresser än de som specificerats och att rättighets-havare ges rätt att anmäla nya adresser för blockering direkt till t.ex. internetleverantörer i takt med att den tjänst som ska stoppas byter namn eller plats. Effekten av en sådan utformning är att både befintliga och nya domännamn, ip- eller URL-adresser, vars ändamål är att möjliggöra tillgång till de illegala tjänsterna, omfattas av föreläggandet.

I flera europeiska länder diskuteras nu aktivt hur sidor och platser som tillhandahåller material illegalt ska kunna blockeras snabbare än i dag, inte minst mot bakgrund av behovet att hindra olovliga vidare-sändningar av stora direktsända sportevenemang. Detta kom bl.a. 2023 till uttryck i en särskild rekommendation från Europeiska kommissionen om bekämpande av illegal strömning av direktsända evenemang.⁵ En del av denna diskussion har kommit att handla om hur de dynamiska blockeringsförfarandena ska kunna utvecklas så att de blir mer anpassningsbara genom s.k. ”pirate brand site blocking”, där fokus är produktnamnet och själva innehållet snarare än den exakta adressen.⁶ Detta är relevant för webbsidor med illegal strömning, men också för t.ex. försäljningssidor för ip-tv-tjänster.

Europeiska kommissionens rekommendation om bekämpande av piratströmning av direktsända evenemang ska utvärderas senare i år

⁵ Kommissionens rekommendation (EU) 2023/1018 av den 4 maj 2023 om bekämpande av piratströmning online av direktsända idrottsevenemang och andra direktsända evenemang. Se även ”Lutte contre l’IPTV: les raisons d’un échec français”, *Les Echos*, den 27 mars 2025. En översikt av tidigare åtgärder finns i EUIPO, *Study on Dynamic Blocking Injunctions in the European Union: IPR Enforcement Case-Law Collection* (2021).

⁶ Wipo, *Study on the Effectiveness*, s. 33.

– en analys ska vara färdig den 25 november 2025 – och kommissionen ska därefter ta ställning till om det finns behov av ytterligare åtgärder för att uppnå de syften som motiverat insatserna.⁷ Utifrån en analys av rekommendationens effekter ska kommissionen ta ställning till om ytterligare åtgärder krävs på unionsnivå. Det skulle t.ex. kunna vara gemensam lagstiftning.

När det gäller distributionen av ip-tv är det av betydelse att flera länder (t.ex. Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien och Storbritannien) redan inrättat rättsliga instrument som medger det som brukar kallas *liveblockering*. Det innebär att innehavare av sändningsrättigheter i förväg kan begära förelägganden som medger att adresser som olovligen vidareförmedlar ett visst innehåll temporärt ska stängas ner under själva evenemanget.⁸ Förelägganden av det här slaget är utformade på så sätt att de föreskriver blockering medan en viss aktivitet pågår och de tillåter att rättighetshavarna kan begära av relevanta mellanhänder att alla adresser som tas i bruk för att förmedla aktiviteten i fråga blockeras, ofta enligt ett åtminstone delvis automatiserat system. Det är viktigt att notera att dessa beslut tar sikte på den aktivitet som ska skyddas, snarare än att en viss olovlig tjänst ska begränsas. Det innebär också att sådana beslut kan få mer långtgående och svåröverskådliga konsekvenser än beslut om dynamisk blockering som enbart pekar ut en viss tjänst.

Storbritannien var först ut med denna typ av blockeringsföreläggande, men användandet i Spanien på senare tid är kanske mest omtalat. I Storbritannien har domstol med stöd av lag fattat beslut som innebär att utpekade rättighetshavare getts mandat att själva begära av relevanta mellanhänder att alla ip-adresser som tas i bruk för att olovligen förmedla ett visst evenemang temporärt ska blockeras medan detta evenemang pågår.⁹ I dessa fall bygger domstolsbesluten alltså på att rättighetshavarna själva inrättar automatiserade anmälnings-system där relevanta mellanhänder får del av listor med specifika ip-adresser att blockera som uppdateras löpande, även under pågående evenemang. Domstolsbesluten har varit giltiga för två år i taget och sedan uppdaterats. I Storbritannien har t.ex. Premier League haft rätt

⁷ *Kommissionens rekommendation 2023/1018 av den 4 maj 2023*, punkt 42.

⁸ Wipo, *Study on the Effectiveness*, s. 37.

⁹ Se t.ex. den brittiska Högsta domstolens beslut den 13 juli 2021 och den 20 juli 2023 som ger UEFA rätt att kräva av sex utpekade internetleverantörer att de ska blockera ip-adresser som används för att olovligen vidaresända fotbollsmatcher under de matchperioder som anges i ett särskilt schema och som UEFA meddelar på ett i domslutet angivet sätt (IL-2021-000039).

att begära blockering sedan 2017 och tusentals illegala liveströmmar har kunnat tas ner under den senaste säsongen.¹⁰

Spansk domstol har beslutat att fotbollsligan La Liga – en evenemangsserie som man erfarenhetsmässigt vet kommer utsättas för olovlig vidareförmedling – har rätt att under en bestämd tidsperiod begära blockering av ip-adresser som används för att utan tillstånd vidareända matcher. Medan evenemangen genomförs blir det därmed obligatoriskt för ansvariga mellanhänder att tillfälligt blockera ip-adresser som används för olovlig vidareändning. Systemet är automatiserat och använder särskild programvara som La Liga utvecklat för att kommunicera de ofta tusentals adresser som ska blockeras under matcherna till berörda mellanhänder. Enligt uppgift till utredningen kan mellan 3 000 och 20 000 ip-adresser blockeras under enskilda matcher i La Liga.¹¹ Detta blockeringsförfarande har sedan i sin tur resulterat i en debatt om överblockering då det påstås att även många lagliga tjänster blir tillfälligt oåtkomliga i Spanien under matcherna eftersom de tillgängliggörs via samma adresser som de olagliga.

I andra länder förutsätter systemen för liveblockering ett närmare samarbete mellan rättighetshavare och myndigheter. I Italien finns sedan 2024 t.ex. ett system kallat Piracy Shield som hanteras av en särskilt ansvarig myndighet. Systemet innefattar flera delar, men innebär bl.a. att verifierade representanter för rättighetshavare ska kunna få igenom beslut om liveblockeringar hos den ansvariga myndigheten inom en så kort tidsrymd som 30 minuter. Detta system är delvis automatiserat och rättighetshavare kan kommunicera önskade blockeringar direkt till internetleverantörer via ett särskilt applikationsprogramgränssnitt (API) som tillhandahålls av myndigheten. Systemet har resulterat i blockering av tusentals domännamn och ip-adresser och även här har det förts diskussion om överblockering sedan lagliga tjänster som delat ip-adress med olagliga stängts ner.¹²

Som framgår av dessa exempel kan liveblockering antingen ske genom att rättighetshavarna själva bemyndigas att ta fram system för att begära blockeringar eller genom det som brukar kallas administrativ blockering. Administrativ blockering syftar på förfaranden där beslut om blockeringsförelägganden tas av specialiserade myndigheter snarare än domstolar (även om ett övergripande domstolsbeslut ofta kan

¹⁰ Brev till utredningen från Football Association Premier League, daterat den 15 juli 2025.

¹¹ Uppgifter från möte med La Liga den 24 juni 2025.

¹² Wipo, *Study on the Effectiveness*, bilaga 2, s. 3.

ligga i botten) på grundval av information från utpekade eller betrodda anmälare. Sådana instanser finns i flera europeiska länder, som ARCOM (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique) i Frankrike och AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) i Italien. I Tyskland finns en hybridlösning där ett organ för självreglering i branschen vidarebefordrar yrkanden om blockering till myndigheten BNetzA (Bundesnetzagentur) för granskning innan de träder i kraft.¹³

De administrativa instanser som finns av detta slag har ofta direktkontakt med både rättighetshavare och mellanhänder som internetleverantörer och de som tillhandhåller t.ex. distributionsnätverk så att dessa kan blockera utpekade adresser. Det är inte alla instanser för administrativ blockering som också byggt upp system för liveblockering, men flera har skapat möjligheter att kommunicera beslut om blockeringar tämligen omgående – ibland för att de ska kunna implementeras inom så kort tid som 15–30 minuter. För att fungera måste en administrativ verksamhet av detta slag vara i gång även på kvällar och helger eftersom många av de evenemang man vill skydda genomförs då. Ett system av detta slag innebär att det måste byggas upp en tämligen omfattande administration och särskilda tekniska lösningar för snabb kommunikation mellan olika parter, vilket förstås innebär påtagliga kostnader för det allmänna.

De rättsliga förutsättningarna för dessa administrativa beslut ser delvis olika ut i olika europeiska länder, men i syfte att vaka över balansen mellan olika intressen behandlas ärendena ändå i något skede av domstol. I t.ex. Litauen krävs ett domstolsbeslut i botten innan den nationella radio- och tv-kommissionen får blockera en viss webbplats eller tjänst, även om adresserna sedan kan uppdateras dynamiskt. I Italien kan myndigheten AGCOM fatta självständiga beslut, men dessa meddelas i ett senare skede till domstol som har möjlighet att granska dem. I Frankrike kan rättighetshavare för att åstadkomma liveblockering löpande meddela den nationella myndigheten vilka adresser som ska blockeras, men till grund för detta ligger domstolsbeslut om rätten att blockera alla tjänster som vidareförmedlar ett visst innehåll under en viss begränsad tid (t.ex. Ligue 1-matcher).

¹³ För en översikt se den omfattande, men något daterade, rapporten European Audiovisual Observatory, *Mapping Report on National Remedies Against Online Piracy of Sports Content* (2021). Information om administrativa system för blockering i olika europeiska länder har bl.a. tillhandhållits i mejl från Telia den 25 april 2025 och Viaplay den 15 juli 2025.

4.2 Hinder mot blockering av olovligt innehåll

Det är viktigt att notera att blockeringar ofta kan kringgåås med olika metoder, särskilt om de bara avser adresser i domännamnssystemet. Det kan t.ex. ske genom användandet av program för att upprätta s.k. virtuella privata nätverk (VPN). VPN-tekniken innebär att det upprättas en digital anslutning mellan en viss dator/enhet hos användaren och en fjärrserver som ägs av en VPN-leverantör, vilket skapar en punkt-till-punkt-tunnel med krypterad data. En sådan krypterad kanal gör det ofta omöjligt för t.ex. internetleverantören att se vilka tjänster som anropas och därmed att blockera dessa.

Skulle mer effektiva system för blockering införas är det inte otänkbart att sådan teknik för anonymiserad kommunikation skulle komma att spela en än större roll än i dag. Enligt en sammanställning från EUIPO innehåller många appar som används för att strömma t.ex. tv-innehåll illegalt VPN-teknik för anonymisering, inte minst med syfte att kringgå kommersiella system för att begränsa tillgången till innehåll till vissa territorier.¹⁴

Ytterligare ett sätt för den enskilde användaren att kringgå blockering av just domänadresser är att manuellt byta det som kallas DNS-resolver (dvs. en uppslagstjänst för DNS-adresser) för enheterna i det egna nätverket. Normalt sett innebär det då att användaren via systeminställningarna i sin egen dator eller enhet byter från den DNS-resolver som internetleverantören automatiskt tillhandhåller (där adresserna är blockerade) till en öppen DNS-resolver som tillhandahålls av en extern part, som ofta inte heller är belägen i det egna landet (t.ex. Google, OpenDNS, Mozilla). Detta är ett relativt vanligt förfarande i Sverige i dag och det rekommenderas även som motmedel mot blockering av enskilda internetleverantörer på den svenska marknaden som vill locka till sig kunder med argumentet att de står upp för obehindrad tillgång till information.

I vissa fall kan även blockeringar som avser ip-adresser kringgåås. Detta har t.ex. visat sig i länder som Spanien där sådana blockerats i samband med sportevenemang. Enligt uppgift har blockeringarna där lett till utvecklingen av nya digitala tjänster som låter användaren automatiskt byta vilka ip-adresser som anropas under La Liga-matcherna

¹⁴ EUIPO, *Apps & App Stores: Challenges and Good Practices to Prevent the Use of Apps and App Stores for IP Infringement Activities* (2024), s. 35.

hos viktiga CDN som Cloudflare.¹⁵ Avsikten då ska dock primärt ha varit att komma åt lovligt innehåll som annars blivit oåtkomligt. Dessa olika sätt att kringgå blockeringar är också i första hand att betrakta som exempel eftersom nya sätt ständigt utvecklas.

4.3 Blockering av innehåll via andra mellanhänder

I flera europeiska länder har blockeringsförelägganden kommit att utfärdas mot andra aktörer än internetleverantörer som också kan definieras som mellanhänder ("intermediaries") enligt EU-rätten, dvs. aktörer vars tjänster används av tredje part för att göra intrång i immateriella rättigheter men som inte har eget ansvar för överträdelsen. Det har i första hand handlat om CDN-plattformar, VPN-tjänster och DNS-resolvers.¹⁶ Som exempel kan nämnas att det nyligen, för att hindra olovliga sportsändningar, i Belgien utfärdades ett föreläggande om blockering av hundratals adresser hos öppna DNS-resolvers som drivs av Google, Cloudflare och Cisco.¹⁷ Motsvarande förelägganden har utfärdats i Frankrike, där har även VPN-tjänster ålagts att blockera tillgång till flera hundra domännamn som var associerade med illegal strömning av sport.¹⁸

Även sökmotorer har av nationella domstolar ålagts att avindexera (dvs. ta bort) sökresultat som hänvisar till olovligen distribuerat innehåll, t.ex. i Spanien och Frankrike.¹⁹ I Frankrike har den administrativa myndigheten ARCOM getts rätt att begära att sökmotorer tar bort sökresultat som hänvisar till tjänster som enligt förelägganden ska blockeras. Det har t.ex. använts för att begära borttagandet av länkar till olovlig vidareändring av sport. Även i Italien kan en administrativ begäran riktas till sökmotorer om att snabbt ta bort sökresultat som hänvisar till olovliga tjänster – i detta fall via den tidigare nämnda automatiserade plattformen Piracy Shield.

¹⁵ Andy Maxwell, "Block Mirror: Dystopian Site-Blocking Triggers Circumvention Innovation", artikel publicerad på *Torrentfreak.com*, den 14 april 2025.

¹⁶ En lista på relevanta rättsliga avgöranden finns i Wipo, *Study on the Effectiveness*, s. 35.

¹⁷ Andy Maxwell, "DAZN Pirate IPTV Action Coincided With Massive Public DNS Blockade", artikel publicerad på *Torrentfreak.com*, den 7 april 2025.

¹⁸ Julian Clover, "Canal+ secures blocking order on illegal sports streaming", artikel publicerad på *Broadbandnews.com*, den 16 maj 2025.

¹⁹ En sammanställning finns i EUIPO:s diskussionspapper *Search Engines: Challenges and Good Practices to Limit Search Traffic Towards Intellectual Property Infringing Content Services* (2023), s. 56–58.

I detta sammanhang ska även påpekas att det följer av både EU-rätten och olika nationella regelverk att t.ex. sökmotorer har ett eget ansvar att inrätta system för att hantera upphovsrättsliga klagomål och ta bort sidor som hänvisar till olovligt innehåll. EU-förordningen om digitala tjänster (DSA) innehåller regler om att vem som helst ska kunna anmäla olagligt innehåll som finns på webbplatser och att online-plattformarna måste ha rutiner för att ta hand om klagomålen.²⁰ Reglerna gäller för plattformar som sociala medier, köp- och sajter, videodelningsplattformar och sökmotorer. Reglerna gäller för alla online-plattformar som är tillgängliga för användare i EU oavsett om tjänsteföretaget är etablerat inom EU eller inte.

På internet är det vanligt att krav som dessa uppfylls genom att större tjänster har utvecklat system för det som brukar kallas ”DMCA takedown notices”. DMCA står för Digital Millennium Copyright Act och är en amerikansk lag som begränsar online-plattformars ansvar för vad som görs åtkomligt, men även stadgar att de måste ge rättighetshavare möjlighet att få olovligt innehåll borttaget. Företag som Google har inrättat särskilda mekanismer för att både vanliga och särskilt betrodda anmälare ska kunna skicka in DMCA-anmälningar i standardiserade format. Flera miljoner webbadresser har de senaste åren tagits bort efter sådana anmälningar.²¹

4.4 Rättsliga förutsättningar för blockering

Enligt både infosoc-direktivet (2001/29/EG) och ipred-direktivet (2004/48/EG) ska rättighetshavare ha möjlighet att begära ett föreläggande gentemot mellanhänder vars tjänster används av tredje part för intrång i rättighetshavarens immateriella rättigheter. År 2017 utfärdade kommissionen ett meddelande med vägledning om dessa frågor där det uttryckligen anges att det kan vara lämpligt att ett sådant föreläggande kräver att mellanhanden tar bort eller inaktiverar åtkomsten till det olagliga innehållet.²² Unionsrätten omfattar dock inga

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordning om digitala tjänster).

²¹ Statistik från företaget finns i Googles insynsrapport, tillgänglig på <https://transparencyreport.google.com/copyright/overview?hl=sv>.

²² Kommissionens meddelande om vägledning om vissa aspekter av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/48/EG om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter (COM[2017] 708 final).

specifika regler om hur ett sådant föreläggande ska utformas. Olika tekniska åtgärder kan användas för att genomföra förelägganden om blockering och hindra slutanvändarnas åtkomst till otillåten vidare-sändning, exempelvis genom DNS- eller ip-blockering. Enligt vägledningen kan dynamiska förelägganden vara en effektiv metod för att förhindra att otillåten vidare-sändning fortsätter.

Enligt upphovsrättslagen (1960:729) får domstol vid vite förbjuda den som medverkar till ett intrång i signalrätten att fortsätta med den intrångsgörande åtgärden (53 b och 57 §§). Enligt infosoc-direktivet, som genomförs genom bestämmelsen, är det i många fall mellanhänder som har de största möjligheterna att sätta stopp för sådant intrång.²³ Som framgår ovan anses bl.a. internetleverantörer vara mellanhänder i den mening som avses i direktivets artikel 8.3. Internetleverantörerna kan därför tvingas att vidta åtgärder för att se till att ett intrång upphör och att vidta åtgärder för att förhindra nya intrång, oavsett deras eget ansvar för den omtvistade verksamheten. Ett vitesförbud ska vara klart avgränsat och tydligt formulerat och får inte gå längre än vad som är motiverat i det enskilda fallet.²⁴ Det ska av föreläggandet framgå vilka åtgärder som internetleverantören ska vidta.

Förutom att konstatera att intrång i signalrätten föreligger och att internetleverantören medverkar till intrång behöver domstolen även bedöma om åtgärden är ändamålsenligt och effektiv. Det krävs även att förbudet är proportionerligt med hänsyn till såväl rättighets-havarens intresse av att beivra intrång som internetleverantörens näringsfrihet samt internetanvändarnas informationsfrihet. Blockeringsåtgärder som avser utpekade domännamn eller domännamn som kan knytas till en viss olovlig tjänst har av domstol bedömts vara ändamålsenliga, effektiva och proportionerliga.²⁵

För att adressera frågan om det som brukar kallas överblockering finns sedan 2022 en bestämmelse i upphovsrättslagen om att tjänsteverantörer ska säkerställa att de åtgärder som leverantören vidtar vid blockering inte hindrar lagliga överföringar till allmänheten i någon påtaglig omfattning. Metoder för automatisk blockering får endast användas för att hindra tillgång till innehåll som med en hög grad av sannolikhet kan antas medföra intrång i upphovsrätt (6 b kap. 52 o §).

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, stycke 59 i ingressen.

²⁴ Skärpta åtgärder mot immaterialrättsliga intrång (prop. 1993/94:122), s. 67.

²⁵ Se bl.a. mål nr PMT 11706-15, PMT 13399-19, PMT 22721-24 och PMT 4992-25.

Det ställs därmed krav på tjänsteleverantören att ha effektiva rutiner för att undvika överblockering och att ha en hög träffsäkerhet i eventuella blockeringar.²⁶ Frågan har koppling till användarnas yttrande- och informationsfrihet.

Enligt vad utredningen inhämtat blockerar i dagsläget internetleverantörer i Sverige adresser som olovligen tillhandahåller upphovsrättsligt skyddat material endast efter domstolsföreläggande. Detta med hänvisning till principer om nätneutralitet och att inte särbehandla viss trafik annat än i undantagsfall och när det finns stöd för det i offentliga beslut. Exempelvis barnpornografi blockeras dock även utan domstolsbeslut utifrån listor som Polismyndigheten tillhandahåller.

I Sverige får åklagare väcka åtal för upphovsrättsbrott om åtal är motiverat från allmän synpunkt, men för att få till stånd blockeringsförelägganden behöver frågan generellt drivas civilrättsligt av rättighetshavarna själva, vilket är både tids- och resurskrävande. En ansökan om blockeringsföreläggande måste innehålla en tämligen omfattande beskrivning av tjänsterna som visar att en substantiell del av vad de tillhandahåller är olovligt för att domstolen ska kunna bedöma rimligheten i ett förbud. I ansökan krävs även tydliga yrkanden som visar varför vissa adresser ska blockeras och att detta är proportionerligt samt inte kommer innebära överblockering, samtidigt som hänsyn tagits till såväl informationsfrihetsaspekter som legitima kommersiella intressen.²⁷

Det finns ingen särskild reglering av förfarandet med dynamisk blockering i Sverige, men med stöd i bestämmelserna i upphovsrättslagen och EU-rätten används det även här. Förfarandet användes första gången år 2020 mot bittorrent-tjänster som The Pirate Bay.²⁸ I aktuella stämningsansökningar som avsett autentiseringsserverna knutna till den illegala ip-tv-tjänst som drivs av NordicOne/N1 har rättighetshavarna också yrkat på och fått ett sådant föreläggande beviljat.²⁹ Konkret innebär det i detta fall att internetleverantören åläggs av domstolen att också blockera nya domännamn som används av den aktuella tjänsten inom tre veckor från att de mottagit en anmälan om detta från rättighetshavarna.

²⁶ Henry Olsson & Jan Rosén, *Upphovsrättslagstiftningen: En kommentar* (2023), s. 570 f. Se även *Upphovsrätten på den digitala inre marknaden* (prop. 2021/22:278), s. 261 f.

²⁷ Jämför den ansökan om stämning av Hi3G Access AB som lämnades in till Patent- och marknadsdomstolen av AB Svensk Filmindustri m.fl. den 11 mars 2025.

²⁸ Mål nr PMT 13399-9.

²⁹ Mål nr PMT 4253-25.

Blockeringsförelägganden i Sverige gäller i dag inte andra än de som stäms i det aktuella målet, vilket får till följd att adresser som omfattas av blockering fortfarande kan vara tillgängliga i landet via t.ex. andra internetleverantörer. I t.ex. Danmark har motsvarande omständighet lett till frivilliga överenskommelser mellan internetleverantörer med innebörden att alla åtar sig att respektera de blockeringsförelägganden som utfärdas.³⁰ I Danmark har detta också kombinerats med överenskommelser om att vid blockering styra om konsumenterna till en informationssida (en standardiserad s.k. ”landing page” som alla internetleverantörer kan använda) där det anges att adressen är blockerad på grund av olagligt innehåll och där det i stället finns en söktjänst för lagliga alternativ.

I andra europeiska länder finns också, som nämnts ovan, förfaranden med administrativ blockering, där myndigheter för tids vinnande getts mandat att fatta beslut i vissa frågor utan att det föregåtts av ett domstolsförfarande i varje enskilt fall. Italien och Litauen har lyfts fram som goda förebilder av svenska aktörer som skulle vilja se en liknande ordning här. I dessa fall hanterar den administrativa instansen både statiska och dynamiska blockeringsförelägganden, i det förstnämnda fallet även liveblockering. I det senare fallet kan den ansvariga myndigheten även t.ex. utfärda förelägganden om att banker och kortföretag ska stoppa betalningar till tjänster som ska blockeras.³¹ Utredningen återkommer till frågor om administrativ blockering och liveblockering i förslags- och bedömningsdelen (kap. 7).

³⁰ Detta är ett frivilligt system som administreras av den danska Rettighedsalliancen. Se ”Code of Conduct on Website Blocking”.

³¹ Se Litauens lag om elektroniska kommunikationer, artikel 98, och jämför landets lag om upphovsrätt och närstående rättigheter, artikel 78.

5 Omfattning och effekt på marknaden

Som framgått har illegal ip-tv blivit ett omfattande problem i både Sverige och andra länder. I princip allt audiovisuellt innehåll som lagligen förmedlas via internet återfinns också på olovliga tjänster. Exakt hur omfattande konsumtionen av innehåll är denna väg, är dock svårare att svara på även om det finns ett antal undersökningar som ger viktiga indikationer, inte minst vad gäller trenden över tid.

Enligt direktiven ska utredningen analysera hur ip-tv som tillhandahålls utan tillstånd från berörda rättighetshavare påverkar den svenska film- och tv-branschen. Nedan behandlas den frågan utifrån tillgängliga studier. I jämförande syfte tas utgångspunkten i undersökningar som genomförts på europeisk nivå och därefter kommenteras undersökningar som gjorts i Sverige. Utifrån detta diskuteras hur konsumtionen av illegala ip-tv-tjänster kan tänkas påverka den lagliga marknaden samt vilka effekter insatser mot illegal ip-tv skulle kunna ha.

5.1 Europeiska undersökningar om illegala tjänster

Enligt European Union Intellectual Property Office (EUIPO) har olovlig konsumtion av upphovsrättskyddat material ökat igen inom EU efter en period av nedgång 2017–2020. Film och tv-program uppges numera vara den vanligaste typen av innehåll att sprida på illegal väg; det stod uppskattningsvis för hälften av allt innehåll som distribuerades utan tillstånd 2022. Andra typer av innehåll som ofta distribueras på detta sätt är musik, datorprogram och publikationer. Nivån på olovlig konsumtion varierar mellan de olika EU-länderna och förefaller påverkas av en rad faktorer, som ekonomisk utveckling, attityder

till olovlig fildelning, graden av internetanvändning i befolkningen och inte minst tillgången till legalt innehåll.¹

Orsakerna till olovlig konsumtion tycks också variera beroende på typ av innehåll. En amerikansk studie visade exempelvis att drivkraften för sådan konsumtion av film ofta är bristande tillgänglighet, medan konsumenter av tv-program på illegal väg ofta vet var de kan hitta samma innehåll på lagliga sätt men inte är villiga att betala för det.² Skillnaderna återspeglar förmodligen det faktum att film och serier är förhållandevis billigt att konsumera lagligt via internet, medan t.ex. sportsändningar kräver betydligt högre avgifter.

I Sverige, Danmark och Finland anger en lägre andel av befolkningen att det är acceptabelt att konsumera innehåll på illegala tjänster online jämfört med genomsnittet i EU. Högst acceptans för olovlig konsumtion verkar finnas i Slovakien, Slovenien, Ungern och Bulgarien. Sett till hur stor andel av befolkningen som uppger att de någon gång ägnat sig åt sådan konsumtion av innehåll ligger, enligt EUIPO, Finland lägst i EU med nio procent. Danmark ligger på 12 procent och Sverige ligger i nivå med genomsnittet i EU på 14 procent (figur 5.1). Det ska dock noteras att skillnaderna är relativt små och därmed är den exakta rangordningen mindre intressant.

I en studie från EUIPO från 2019 om just illegal ip-tv uppgavs Sverige vara ett av de värst drabbade länderna i EU när det gäller detta fenomen.³ Utifrån dessa siffror beräknades den svenska marknaden för illegal ip-tv ha omsatt över en halv miljard kronor redan 2018. EUIPO:s studie från 2019, som även det svenska Skatteverket senare utgick ifrån i en ofta refererad rapport om illegal ip-tv, är dock delvis baserad på data från 2016. Den säger med andra ord inte nödvändigtvis så mycket om situationen i dag och särskilt jämförelsen mellan Sverige och andra länder förefaller delvis daterad.⁴

En nyare undersökning av EUIPO, som utgått från *antalet besök på registreringssidor för illegal ip-tv*, visar dock fortfarande att Sverige ligger förhållandevis högt i jämförelse med andra europeiska länder.⁵ Även om själva strömmandet av ip-tv inte kunnat mätas direkt, antyder denna data – om hur många som är inne på registreringssidorna – att

¹ EUIPO, *Online Copyright Infringement in the European Union* (2023).

² Hub Research, *Hub's 2020 Privacy and Piracy Study* (2020).

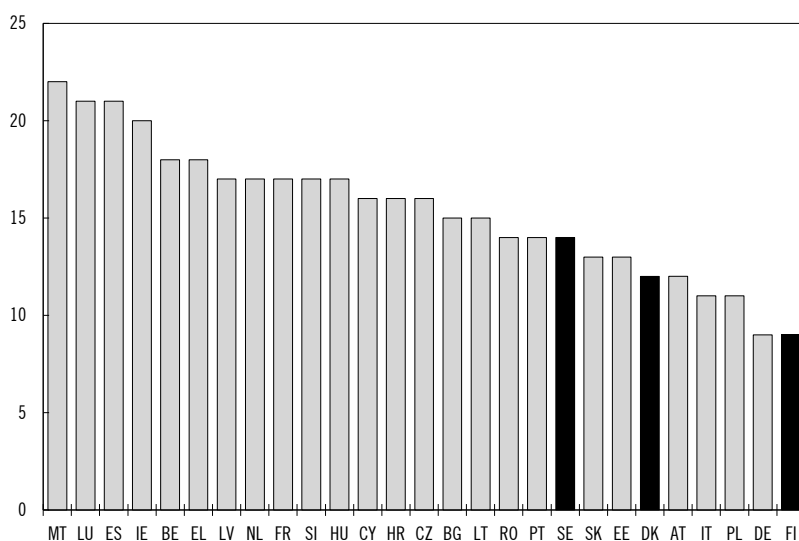
³ EUIPO, *Illegal IPTV in the European Union* (2019).

⁴ Skatteverket, *Skatteverkets rapport avseende kontrollen av illegal IPTV* (2023).

⁵ EUIPO, *Online Copyright Infringement in the European Union: Films, Music, Publications, Software and Tv* (2017–2023) (2024), s. 53–55.

problemet är stort i Europa, men också att Sverige ligger högt i jämförelse med andra länder. Utifrån antagandet att en viss procent av besöken på sådana sidor resulterar i faktisk konsumtion, uppskattar EUIPO att kring en procent av alla internetanvändare i Europa kan tänkas ha ett illegalt ip-tv-abonnemang (antagandet är i detta scenario att fem procent av de som är inne på sidorna också registrerar sig). Motsvarande siffra för Sveriges del skulle, med samma grundantagande, ge uppmot fem procent av alla internetanvändare.⁶

Figur 5.1 Andel av befolkningen i olika EU-länder som uppgett att de tagit del av innehåll via illegala tjänster, 2023 (procent)



Källa: EUIPO, *IP Perception Study 2023: European Citizens and Intellectual Property* (2023).

5.2 Svenska undersökningar om illegal ip-tv

De europeiska studierna av hur utbrett fenomenet illegal ip-tv är, verkar stämma relativt väl överens med resultaten i svenska undersökningar.

Enligt undersökningsföretaget Mediavision växer den olovliga konsumtionen av film, serier och livesport på de flesta nordiska marknaderna och hela 25 procent av befolkningen i Norden uppges ha ägnat sig åt strömning via illegala tjänster under första kvartalet 2024.⁷ En-

⁶ EUIPO, *Online Copyright Infringement in the European Union*, s. 106.

⁷ Mediavision, "5 million pirates in the Nordics", pressmeddelande på broadbandtvnews.com.

ligt en undersökning från 2023 betalade omkring 490 000 svenska hushåll (motsvarande 11 procent av alla hushåll i Sverige) i snitt 187 kronor per månad för abonnemang på illegala ip-tv-tjänster, vilket skulle motsvara totalt 1,1 miljarder kronor per år. Enligt samma företags undersökning för första kvartalet 2025 kan det uppskattas att 635 000 hushåll (ungefär 14 procent av alla svenska hushåll) betalar i snitt 186 kronor i månaden för sådana tjänster, vilket räknat på helåret skulle innebära att de betalade cirka 1,4 miljarder kronor för dessa.⁸ Samtidigt uppger en försvarlig andel av respondenterna i dessa undersökningar, kring 45 procent totalt sett, att de skulle kunna tänka sig att i stället betala för en legal tjänst om de illegala inte fanns.

Enligt uppgift från Mediavision kommer den data som dessa slutsatser bygger på från företagets löpande online-undersökning där information samlas in kring svenskars medieanvändning, med särskilt fokus på streaming och tv (totalt 12 000 svar från slumpmässigt utvalda respondenter 15–74 år via online-enkät).⁹ Svaren ska enligt uppgift vara riksrepresentativa med avseende på ålder, kön, hushållsstorlek och bostadsort. Vad gäller den specifika frågan som resulterat i skattningen 700 000 svenska hushåll med illegal ip-tv, så är den insamlad i oktober 2024 och basen i denna del är 1 000 respondenter. Mediavision har i sin undersökning gett exempel på illegala ip-tv-tjänster som ger tillgång till stora kanal- och programbibliotek och frågar utifrån detta respondenterna om de betalar för tillgång till sådana illegala betal-tv-tjänster via internet. I undersökningen understryks de svarandes anonymitet.

Det är svårt för utredningen att fullt ut bedöma exaktheten i de skattningar av konsumtionen av illegal ip-tv som finns, men mycket tyder på att de ger en viktig indikation på hur utvecklingen sett ut över tid. Det förefaller åtminstone tydligt att trenden går åt fel håll med fler och fler som uppger att de nyttjar illegala tjänster om man jämför de senaste åren, möjligen dock med en viss avmattning i tillväxten den allra senaste perioden.

⁸ Uppgifter från Mediavisions rapport för första kvartalet 2025.

⁹ Uppgifter i mejl från Mediavision till utredningen den 7 maj 2025.

5.3 Marknadspåverkan – en diskussion

Oavsett exaktheten i dessa siffror är det inte heller någon tvekan om att hanteringen totalt sett är omfattande i Sverige. Detta ger de kriminella nätverken i toppen av återförsäljarpyramiden som sysslar med dessa illegala tjänster omfattande inkomster. Den olovliga spridningen av innehåll åsamkar också utan tvekan rättighetshavarna avsevärda förluster i termer av uteblivna intäkter, vilket leder till minskade investeringar i den lagliga branschen. Samtidigt medför hanteringen även en stor förlust för det allmänna på grund av minskade skatteintäkter när konsumenterna köper illegala ip-tv-tjänster, från leverantörer som inte betalar in moms, i stället för lagliga.

Det ligger dock i sakens natur att det är svårt att veta, inte bara hur stor konsumtionen av illegala tjänster är, utan även hur denna handel påverkar den legala marknaden. Att illegal distribution i olika former påverkar den negativt är dock ovedersägligt och har visats i många undersökningar, både i Sverige och internationellt. Det olagliga tillhandahållandet sänker intäkterna för lagliga leverantörer av beställ-tv, vilket i sin tur ger minskad lönsamhet, lägre investeringar och sämre betalt för medverkande, arrangörer, producenter och upphovspersoner.

En studie från den Amerikanska Handelskammaren uppskattade t.ex. redan 2019 att "piracy" på internet kostade den amerikanska ekonomin minst 29 miljarder dollar i förlorade intäkter och mer än 230 000 jobb per år.¹⁰ Liknande uppgifter finns från många andra länder.¹¹ Även i Sverige har det uppskattats att immaterialrättsbrott och det samlade illegala nyttjandet orsakar en stor undanträngning av laglig verksamhet och stora uteblivna skatteintäkter.¹² Att det är stora värden som står på spel när det kommer till sådant som upphovsrättsbrott och förfälskningar är tydligt då bolagen inom de kulturella och kreativa branscherna i Sverige totalt sett omsätter mer än 600 miljarder kronor per år.¹³

¹⁰ US Chamber of Commerce, "Impacts of Digital Piracy on the US Economy", 2019, <https://www.uschamber.com/technology/data-privacy/impacts-of-digital-piracy-on-the-u-s-economy>.

¹¹ Wipo Advisory Committee on Enforcement, *Study on the Effectiveness and the Legal and Technical Means of Implementing Website-blocking Orders* (2025), s. 3.

¹² En grov skattning av de samlade undanträngningseffekterna av IP-intrång har t.ex. gjorts av Nima Sanandaji i rapporten "Intellectual Property, Jobs and Prosperity in the Nordic Region: 2025 Index", 2025.

¹³ Detta är en hög siffra men det bör noteras att omsättningen för vissa stora företag på just film- och tv-området inte finns med i det statistiska underlaget, som Netflix och Prime Video samt tv-affären hos Telia och Tele 2 (cirka 3,7 miljarder kronor 2023). Kreativ Sektor, *Uppdaterad statistik för de kulturella och kreativa branscherna* (2025), s. 23.

Intäkterna på marknaden för just beställ-tv (vod) i Sverige har för 2023 (det senaste året med tillgänglig statistik) uppskattats till omkring 12 miljarder kronor.¹⁴ Detta innefattar intäkter både från slutkonsumenter via abonnemangsavgifter, från telekomoperatörer som erbjuder tv-paket och från reklamförsäljning. Utgår man från denna siffra och jämför med de uppskattade konsumentutgifterna för illegala tjänster – som alltså skattats till 1,4 miljarder per år – framgår det att de resurser svenska konsumenter lägger på illegala ip-tv-paket skulle kunna ge intäktsökningar på i storleksordningen 10 till 15 procent för bolagen på denna marknad om de i stället användes för att köpa lagliga tjänster.

Ett annat, möjligen mer precist, sätt att uppskatta vilka intäkter som skulle kunna tillfalla den legala marknaden är att utgå från hur många av de som i dag konsumerar illegalt innehåll som uppgett att de kan tänka sig att köpa ett legalt alternativ i Mediavisions ovan redovisade undersökningar och multiplicera det med den genomsnittliga spenderingen på svod-tjänster för svenska hushåll. När medieföretaget Viaplay har räknat på det sättet kommer man fram till att det finns en intäktspotential i detta segment för företagen på cirka 870 miljoner kronor per år exklusive moms och därtill cirka 220 miljoner kronor i potentiella momsintäkter för staten.¹⁵ Eftersom många av de som i dag har illegal ip-tv är ute efter sportinnehåll – de dyraste prenumerationerna – kan man dock anta att intäkterna skulle bli ännu högre än så om dessa hushåll kunde få att välja lagliga alternativ.

Ovanstående är förvisso hypotetiska resonemang och hur den illegala verksamheten påverkar intäktsströmmar eller vad deras upphörande skulle innebära är svårt att slå fast i detalj. Inte minst har det att göra med en osäkerhet kring vad konsumenterna egentligen är beredda att betala för olika tjänster. Det är inte säkert att de som i dag betalar för illegala tjänster skulle betala motsvarande för de lagliga alternativ som finns – inte heller är de säkert att de lagliga erbjudandena skulle se likadana ut om de olagliga försvann. Det kan vara så att vissa konsumenter inte skulle konsumera ip-tv alls om de var tvungna att betala mer för innehållet, men också omvänt att vissa egentligen vore villiga att betala mer än dagens marknadspriser om de illegala alternativen försvann. Det är inte heller otänkbart att lagliga tjänster skulle

¹⁴ Se den överslagsberäkning utredningen gjort i *Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland* (SOU 2025:24), s. 252–253.

¹⁵ Uppgifter i mejl från Viaplay till utredningen den 27 juni 2025.

kunna sänka sina priser om de fick högre intäkter på grund av minskad konkurrens från illegala tjänster, vilket i sin tur skulle påverka nivån på själva konsumtionen, osv.

Det finns många undersökningar som visar att t.ex. blockering av illegala tjänster påtagligt minskar trafiken till dessa och att åtgärder mot olovligt tillhandahållande såtillvida har effekt.¹⁶ Däremot finns det få studier som försökt uppskatta effekten av minskat olovligt bruk på den legala marknaden. I tillgängliga studier har man dock kunnat visa på ett samband som innebär att konsumenter går över till lagliga tjänster när de illegala görs svårare att komma åt. Effekten förefaller däremot inte vara ett till ett och dess storlek beror på vilka andra alternativ som finns.

I en amerikansk studie visades t.ex. att blockeringen av en enskild stor webbsida för illegal fildelning i Storbritannien 2012 inte föreföll öka den legala konsumtionen, utan snarare fick konsumenterna att gå över till andra illegala alternativ, medan en större blockering 2014 av ett stort antal webbsidor sammanföll med en statistiskt signifikant ökning av användandet av legala tjänster.¹⁷ I undersökningen kunde man visa att trafiken till de blockerade illegala sidorna gick ner med mellan 75 och 80 procent, samtidigt som användandet av legala tjänster ökade med mellan sju och 12 procent, vilket möjligen säger något om hur effekten skulle kunna se ut. Liknande effekter har också kunnat visas i uppföljande undersökningar av blockeringsinsatser i andra världsdelar.¹⁸

Priserna för illegala ip-tv-tjänster är uppenbarligen delvis koordinerade i Sverige i dag för att undvika att vissa återförsäljare dumpar marknaden. Sammantaget är de ändå mycket låga. Ofta kostar abonnemangen på en tjänst kring hundra kronor i månaden om användaren är villig att betala för en något längre period. Om användaren för detta får tillgång till "alla sportevenemang", "alla serier", "över 25 000 filmer", "över 1 200 kanaler", och detta dessutom i "maximal ljud- och bildkvalité", är det lätt att inse att det är svårt för lagliga tjänster att konkurrera om det inte finns en stark social norm mot att köpa innehåll

¹⁶ För referenser, se EUIPO, *Online Copyright Infringement in the European Union: Films, Music, Publications, Software and TV (2017–2023)* (2024), och Nigel Cory, "A Decade After SOPA/PIPA, It's Time to Revisit Website Blocking" (Information Technology & Innovation Foundation, 2021).

¹⁷ Brett Danaher, Jonathan Hersh, Michael D. Smith & Rahul Telang, "The Effect of Piracy Website Blocking on Consumer Behavior", *MIS Quarterly*, vol. 44:2, 2020.

¹⁸ Brett Danaher, Liron Sivan, Michael D. Smith, & Rahul Telang, "The Impact of Online Piracy Website Blocking on Legal Media Consumption" (2024).

olovligen eller en oro för sanktioner som kan verka återhållande.¹⁹ De illegala abonnemangen på runt hundra kronor per månad ska jämföras med lagliga alternativ där en enskild svod-tjänst eller kanal ofta kostar lika mycket, eller väsentligt mer om de är inriktade på sport.

Det illegala utbudet påverkar också en legal marknad som redan är präglad av hård konkurrens. Enligt tillgänglig statistik verkar det som att konsumenterna i dag tenderar att begränsa sina prenumerationer till mellan två och tre lagliga betaltjänster (men då är det förvisso i en situation där många även tar del av innehåll på olovlig väg). Vid årsskiftet 2024/2025 betalade de svenska hushållen för i genomsnitt 2,7 strömningsabonnemang enligt en undersökning från företaget Mediavision.²⁰ År 2024 betalade svenska hushåll enligt samma undersökning för nästan åtta miljoner strömningsabonnemang totalt, vilket var en ökning med 10 procent jämfört med 2023. Allt fler aktörer erbjuder dock strömmad rörlig bild på marknaden så konkurrensen om konsumenternas tid och pengar bedöms trots detta ha hårdnat även i den lagliga delen.

Värt att nämna i detta sammanhang är att aggregation av strömningstjänster under senare år har varit ett svar på konkurrensutmaningen mellan strömningstjänster. En vanlig typ av aggregation har varit att lokala aktörer, t.ex. internetleverantörer, förmedlar och säljer tillgång till flera tjänster i paket. I Sverige gör t.ex. Telia och Tele2 det genom att "bundla" tjänster som Netflix, HBO Max, Viaplay och Disney+. En annan slags tjänsteaggregation görs också av de största internationella strömningsaktörerna själva. Både Amazon, via Prime Video, och Google, via Google TV, gör det t.ex. möjligt för användaren att växla mellan appar, hantera olika abonnemang och titta på olika leverantörers innehåll via den egna plattformen. Det är ofta lagliga tjänster aggregerade och paketerade i dessa olika format som i praktiken ska konkurrera med de illegala ip-tv-tjänsternas utbud.

¹⁹ Citat från annons för ip-tv-tjänsten Nordic VIP.

²⁰ Mediavision, "Allt tuffare konkurrens mellan streamingaktörerna", pressmeddelande på mediavision.se.

6 Regelverk av betydelse för användning av ip-tv

Det är olagligt att tillhandahålla ip-tv utan tillstånd från berörda rättighetshavare. Rättsläget är mer oklart när privatpersoner tar emot sådan ip-tv. Frågan har både med upphovsrättslagen och avkodningslagen att göra. Lagarna är till viss del kompletterande. Upphovsrätten reglerar *upphovspersoners* och *närstående rättighetshavares* möjligheter att utnyttja sina verk genom att framställa exemplar och göra verket tillgängligt för allmänheten. Den s.k. signalrätten är exempel på en närstående rättighet, dvs. den rätt som tv-företag har till sina tv-utsändningar. Avkodningslagen avser å andra sidan att skydda *tjänsteverantör* från olovligt utnyttjande av deras tjänster och innehåller förbud mot viss utrusning som kan användas för att olovligen komma åt dessa tjänster.

6.1 Upphovsrättslagen

Lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) ger skydd för verk och prestationer. Det upphovsrättsliga regelverket spelar en betydande roll både ur ekonomiskt och kulturellt hänseende, vilket förstärkts genom den digitala utvecklingen där stora investeringar ställer krav på ett effektivt rättsligt skydd. Regelverket är till stor del harmoniserat på EU-nivå, bl.a. genom det s.k. infosoc-direktivet, inklusive vad som är tillåtet och inte när det handlar om användning av skyddat material.¹ Tv-sändningar och innehåll som visas på tv och liknande är som huvudregel skyddade enligt

¹ Direktiv på området är bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationsområdet samt Europarådets och rådets direktiv (EU) 2019/790 av den 17 april 2019 om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden och om ändring av direktiven 96/9/EG och 2001/29/EG.

upphovsrättslagen. Mot ensamrätten står vissa särskilda regleringar som inskränker upphovsrätten, t.ex. kopiering för privat bruk som innebär att var och en för privat bruk får framställa ett eller några få exemplar av offentliggjorda verk under förutsättning att det man kopierar är från en lovlig källa. Genom inskränkningarna i upphovsrätten tillgodoses olika enskilda och allmänna behov av att fritt kunna utnyttja upphovsrättsligt skyddade verk utan hinder av ensamrätten. En av inskränkningarna är framställning av tillfälliga kopior. Andra bestämmelser av intresse i sammanhanget är de som rör skydd för tekniska åtgärder.

6.1.1 Rättigheter till utsändningar

Radio- och tv-företags rättigheter till sina utsändningar regleras i 48 § upphovsrättslagen.² Rättigheterna räknas till de s.k. närstående rättigheterna och innefattar bl.a. en ensamrätt att förfoga över sina ljudradio- och televisionsutsändningar genom att tillåta återutsändningar. Det innefattar även en ensamrätt att ta upp utsändningen på en anordning genom vilken den kan återges (fixering). Med utsändning avses en sändning av ett radio- och tv-företag, vilken är riktad till allmänheten och som är avsedd att kunna tas emot av densamma med allmänt tillgänglig mottagarutrustning. Skyddet avser utsändningen av de programbärande signalerna och inte programinnehållet som sådant varför ensamrätten ofta benämns signalrätten. Termen utsändning är avsedd att vara teknikneutral.³

Rätten till återutsändning innebär att ett annat sändarföretag inte får fånga upp och sända en primär sändning till samma mottagarkrets eller till en annan sådan krets. Rätten omfattar både trådlös och trådbunden återutsändning. Ensamrätten innefattar också rätt att tillåta att en upptagning av en utsändning trådlöst eller trådbundet överförs till allmänheten i en på begäran-situation, dvs. där enskilda kan få tillgång till upptagningen från en plats och vid en tidpunkt som de själva väljer. Begreppet återutsändning har i rättspraxis ansetts innefatta såväl själva det tekniska återutsändandet av en signal som fångats upp,

² Begreppet radio- eller tv-företag är inte närmare definierat i lagtexten, men innebär att sändningsverksamheten måste vara organiserad i en företagsliknande form, se *Återanvändning av upphovsrättsligt skyddat material i radio och tv* (prop. 2010/11:33), s. 36.

³ Jämför NJA 2023 s. 416.

som de tekniska förutsättningar som därutöver krävs för att signalen ska kunna tas emot av allmänheten.⁴

Skyddet för signalrätten omfattar inte bara sändningar av material som är upphovsrättsligt skyddat utan också sändningar från olika typer av offentliga evenemang som inte är det, exempelvis idrottsevenemang.

6.1.2 Tillfälliga exemplar

Till ensamrätten finns som framgår ovan olika inskränkningar. En av dem är bestämmelsen om framställning av tillfälliga exemplar i 11 a § upphovsrättslagen. Bestämmelsen kom till i samband med genomförandet av infosoc-direktivet. Det är en tvingande inskränkning i direktivet, dvs. medlemsstaterna är skyldiga att genomföra den.

Vid användning av illegal ip-tv – liksom vid all användning av nätverk som internet – framställs som regel i mottagarens dator s.k. tillfälliga exemplar av det innehåll som användaren tar del av. Enligt upphovsrättslagen får exemplarframställning av tillfälliga exemplar ske under förutsättning att framställningen utgör en integrerad och väsentlig del i en teknisk process och om exemplaren är flyktiga eller har underordnad betydelse i processen. Exemplaren får inte ha självständig ekonomisk betydelse. Framställningen är enbart tillåten om den endast syftar till att möjliggöra 1) överföring i ett nät mellan tredje parter via en mellanhand, eller 2) laglig användning. Det sistnämnda anges i lagen som användning som sker med tillstånd från rättighetshavaren, eller annan användning som inte är otillåten enligt upphovsrättslagen.

Enligt lagens förarbeten handlar laglig användning i detta sammanhang om sådant som inte är otillåtet enligt upphovsrättslagen, t.ex. om det är tillåtet enligt en inskränkning i lagen. Enligt förarbetena omfattas också användning som ligger vid sidan av lagen, dvs. den användning av verk som inte är ett sådant förfogande som skyddas av upphovsrätten. Som exempel anges att upphovsrätten inte hindrar att någon tittar eller lyssnar på ett verk eftersom enbart tittande eller lyssnande på ett verk inte utgör ett upphovsrättsligt relevant förfogande.⁵

Enligt upphovsrättslagens förarbeten är ett syfte med inskränkningen att de som endast tillhandahåller teknik för överföringsprocesser mellan andra aktörer (dvs. mellanhänder eller s.k. service-

⁴ Mål nr B 12022-21.

⁵ *Upphovsrätten i informationssambället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m.* (prop. 2004/05:110), s. 382.

providers) under vissa förutsättningar inte ska hållas ansvariga för tillfälliga kopior av upphovsrättsligt skyddade verk eller sådana prestationer som skyddas av till upphovsrätten närstående rättigheter. Ett annat syfte är att se till att enskilda inte drabbas av något upphovsrättsligt ansvar för de tillfälliga kopior som uppstår vid s.k. webbläsning, dvs. vid enbart tittande och lyssnande via nätverk som internet.⁶ Samtidigt ska villkoren i bestämmelsen tolkas restriktivt eftersom den utgör ett undantag från den allmänna regeln i direktivet om att samtycke från upphovsrättsinnehavaren krävs för varje mångfaldigande av ett skyddat verk.

Filmspeler-målet

Under de förutsättningar som anges i 11 a § upphovsrättslagen är alltså tillfälliga kopior lovliga och utgör inte intrång i upphovsrätten. EU-domstolen har uttalat sig om den närmare tolkningen av direktivbestämmelsen i det s.k. Filmspeler-målet.⁷

Filmspeler-målet rörde en multimediaspelare som innehöll programvara med hjälp av vilken användaren länkades till webbplatser som spred upphovsrättsligt skyddat innehåll utan rättighetshavarnas tillstånd. Den som tillhandahöll mediaspelaren gjorde sig, enligt domstolen, skyldig till intrång, men EU-domstolen uttalade även att de tillfälliga kopior som framställdes av *användarna* av multimediaspelaren var otillåtna. Domstolen pekade på att den främsta anledningen för presumtiva kunder att köpa multimediaspelaren var att det i spelaren fanns förinstallerade tilläggsprogram och det var också något som var tydligt i reklamen för mediaspelaren. Domstolen fann att omständigheterna i målet visade att det i princip var avsiktligt och med vetskap om omständigheterna som köparen av en multimediaspelare tog del av skyddade verk som erbjöds gratis och utan samtycke från rättighetshavarna. Det var alltså inte fråga om tillåten framställning av tillfälliga exemplar. Vad användaren känt till eller borde känt till synes ha varit av betydelse i målet.

EU-domstolen förtydligar således att tillfälliga framställningar på en multimediaspelare när det gäller verk som strömmas från en webbplats som drivs av tredje man och dessa verk finns tillgängliga utan

⁶ *Upphovsrätten i informationssambället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m.* (prop. 2004/05:110), s. 92.

⁷ Mål C-527/15, dom den 26 april 2017.

rättighetshavarens samtycke strider mot det normala nyttjandet av verken och inkräktar oskäligt på rättighetshavarens legitima intressen. Domstolen framhöll i sin dom att denna typ av förfarande leder till en minskad volym av lagliga transaktioner vilket på ett oskäligt sätt medför skada för rättighetshavaren.

Pågående arbete om förslag till ändring i upphovsrättslagen

I betänkandet *Inskränkningarna i upphovsrätten* har nyligen föreslagits en ändring i bestämmelsen om tillfälliga exemplar (11 a §).⁸ I betänkandet konstateras att EU-domstolen sedan genomförandet av bestämmelsen i infococ-direktivet förtydligat rättsläget, men att den svenska lagtexten läst tillsammans med författningskommentaren ger ett annat intryck i fråga om användarens möjlighet att förlita sig på bestämmelsen om tillfälliga kopior när han eller hon tar del av olagligt material som strömmas från en webbplats.

I betänkandet föreslås därför att bestämmelsen ges en mer direktivnära lydelse genom att i lagtexten ta bort förklaringen till vad som avses med laglig användning. Tittande eller lyssnande är inte upphovsrättsligt relevanta förfoganden, men att framställa tillfälliga exemplar för att genom strömning titta eller lyssna på verk eller andra skyddade alster som har tillgängliggjorts utan rättighetshavarens samtycke utgör ett upphovsrättsligt relevant förfogande om användaren har insett eller borde ha insett att sådant samtycke saknas. Sådant förfogande utgör därför inte laglig användning.

Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6.1.3 Norsk bestämmelse om otillåten strömning

Sedan 2018 finns det i den norska upphovsrättslagen en uttrycklig bestämmelse om att det inte är tillåtet att strömma eller på annat sätt bruka upphovsrättsligt skyddade verk som uppenbart i strid mot lagen har gjorts tillgängligt på internet när bruk från den olovliga källan är ägnat att skada rättighetshavarens ekonomiska intressen i väsentlig grad (3 § Åndsverksloven).⁹

⁸ *Inskränkningarna i upphovsrätten* (SOU 2024:4), s. 238–239 och s. 399.

⁹ Prop. 104 L (2016–2017).

Liksom i den svenska upphovsrättslagen finns i den norska lagen både en bestämmelse om rätt att kopiera för privat bruk, om källan är lovlig, och en bestämmelse om tillfälliga kopior. När bestämmelsen om otillåten strömning infördes betonades att huvudregeln fortfarande är att man får kopiera för privat bruk och det är tillåtet med tillfälliga kopior, men att det i lagen bör förtydligas att det inte är tillåtet att strömma upphovsrättsligt skyddat material från olovlig källa under vissa förutsättningar. Som exempel togs upp användning av olovliga strömningstjänster av film där användaren av tjänsten är fullt medveten om att filmerna är olovligt tillgängliggjorda och att rättighetshavarna därmed kan gå miste om väsentliga intäkter. I förslaget framfördes att det vore olyckligt om sådan användning anses som tillåten enligt lagen.

För att inte riskera att begränsa yttrande- och informationsfrihet infördes i bestämmelsen vissa villkor: det måste vara uppenbart att verket som strömmas är olovligt tillgängliggjort, användningen måste skada rättighetshavarens ekonomiska intressen i väsentlig grad och för att ersättning och skadestånd ska kunna komma i fråga måste det finnas uppsåt hos användaren. Kravet att användningen uppenbart är i strid med upphovsrättslagen innebär att det objektivt sett inte ska finnas något tvivel om att det handlar om olovligt tillgängliggjort material och att användare har förstått det. Bestämmelsen tar främst sikte på användning av just olovliga strömningstjänster. En viktig målsättning vid utformningen av bestämmelsen synes ha varit att göra den förstäligen för allmänheten och lagen därmed lätt tillgänglig.

6.1.4 Skydd för tekniska åtgärder

I upphovsrättslagen finns sedan genomförandet av infosoc-direktivet bestämmelser om skydd för tekniska åtgärder. Bestämmelserna innebär att det bl.a. är straffbart att tillverka eller sälja produkter eller tillhandahålla tjänster som huvudsakligen är utformade i syfte att möjliggöra eller underlätta kringgående av en teknisk åtgärd. Själva kringgåendet av den tekniska åtgärden är också förbjuden och straffbart.

För att ha rättsligt skydd ska den tekniska åtgärden syfta till att skydda upphovsrätten till ett verk eller rätten till en prestation skyddad av närstående rättigheter. Det rättsliga skyddet för tekniska åtgärder är därför begränsat till sådana åtgärder som hindrar eller begränsar upphovsrättsligt relevanta förfoganden. Avsikten med bestämmelserna

var att ge ökat skydd mot otillåtna förfoganden i den digitala miljön. Enligt 52 c § andra stycket upphovsrättslagen är bestämmelserna dock inte tillämpliga när det gäller sådana tekniska åtgärder eller arrangemang som används i samband med tjänster i form av ljudradio- eller tv-sändningar som skyddas enligt avkodningslagen. Avsikten i avkodningslagen har, å sin sida, varit att uppnå enighet med bestämmelserna om kringgående av skyddet för tekniska åtgärder i upphovsrättslagen, bl.a. vad gäller straffskalan.¹⁰

6.1.5 Straffskalor i upphovsrättslagen

Den som begår upphovsrättsintrång uppsåtligen eller av grov oakt-samhet döms för upphovsrättsbrott till böter eller fängelse i högst två år (53 § första stycket).¹¹ Straffskalan är i linje med straffskalan i avkodningslagen, även om endast uppsåtligt handlande är straffbelagt enligt avkodningslagen.¹² Sedan 2020 går det också att dömas för grovt upphovsrättsbrott. Grovt upphovsrättsbrott infördes mot bakgrund av att det skett en betydande samhällsutveckling sedan straffskalan för bl.a. upphovsrättsbrott infördes. Samtidigt som betydelsen av immateriella rättigheter ökat väsentligt hade det utvecklats en storskalig och industriellt bedriven intrångsverksamhet med allvarliga konsekvenser för hela samhället som följd.¹³

Om brottet begåtts uppsåtligen och är att anses som grovt döms enligt 53 § andra stycket till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen 1) har föregåtts av särskild planering, 2) har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form, 3) har varit av större omfattning, eller 4) annars har varit av särskilt farlig art.

Med *särskild planering* avses att planeringen ska ha gått utöver vad som typiskt sett krävs för att ett brott av det aktuella slaget ska kunna genomföras, t.ex. genom att bygga upp en effektiv produktionskedja eller en strukturerad och användarvänlig distributionskanal (t.ex. en webbsida) som syftar till att attrahera och förenkla för möjliga intressenter att ta del av intrångsgörande material. Ett *led i en brottslighet som utövats i organiserad form* innebär att gärningen ska ha begåtts

¹⁰ Olovlig hantering av avkodningsutrustning (prop. 2013/14:123), s. 18.

¹¹ Det följer av 57 § upphovsrättslagen att straffstadgandet också tillämpas på signalrätten.

¹² Jämför BrB 1 kap. 2 §.

¹³ Skärpta straff för de allvarligaste fallen av immaterialrättsintrång (prop. 2019/20:149).

inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det kan t.ex. handla om att gärningen begåtts inom ramen för en för ändamålet särskilt uppbyggd verksamhet som bedrivs i en inte obetydlig omfattning. Med *större omfattning* avses t.ex. att gärningen avsett en stor mängd olika verk eller prestationer eller att intrånget pågått under en avsevärd tid. Oavsett krävs att gärningens omfattning påtagligt går utöver vad som är typiskt för gärningar av det ifrågavarande slaget. *Särskilt farlig art* kan t.ex. vara att brottsligheten haft internationell anknytning eller att gärningsmannen visat särskilt förslagenhet eller företagsamhet.¹⁴

Rättspraxis grovt upphovsrättsbrott

År 2023 dömdes för första gången till grovt upphovsrättsbrott och målet rörde illegal ip-tv.¹⁵ Två personer hade under flera år drivit ett stort illegalt ip-tv-nätverk. Patent- och marknadsdomstolen fann att de båda tilltalade återutsänt tv-sändningar utan tillstånd och därigenom begått intrång i berörda tv-företags signalrätt. Verksamheten bedrevs systematiskt och yrkesmässigt, hade ett stort antal kunder och hade lett till stor ekonomisk vinning. Förutom att de dömdes till fängelse i två år och sex månader dömdes de även till att betala skadestånd till de tre målsägande tv-bolagen på sammanlagt 196 miljoner kronor.¹⁶

I målet beaktades särskilt det stora antalet kunder som funnits i nätverket. Utredningen visade att de åtalade, i vart fall sedan 2017, sålt förprogrammerade ip-tv-boxar till närmare 13 000 användare. Målet överklagades till Patent- och marknadsöverdomstolen där fängelse domen stod fast, men skadeståndet sänktes till knappt 114 miljoner kronor då domstolen beräknade antalet användare på ett annat sätt.¹⁷

¹⁴ *Skärpta straff för de allvarligaste fallen av immaterialrättsintrång* (prop. 2019/20:149), s. 48–50.

¹⁵ PMB 15213–21.

¹⁶ Eftersom en del av brottsligheten i målet hade ägt rum före 2020, då grovt upphovsrättsbrott inte fanns, bedömdes brottsligheten dessförinnan som brott av normalgraden.

¹⁷ PMB 14039–23. Enligt domstolen var det visat att de tilltalade hade haft i vart fall 5 000 kunder under den senare delen av den fyraåriga period som verksamheten bedrivits.

6.2 Avkodningslagen

Lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning (avkodningslagen) har sin bakgrund i teknikutvecklingen och avregleringen av tv-marknaden på 1990-talet då det skedde en snabb uppbyggnad av olika programtjänster. Tidigare hade Sveriges Television varit ensam på den svenska tv-marknaden, men vid den här tiden tillkom exempelvis TV3 och TV4. Satellitsändningar och en utbyggnad av kabelnät medförde nya möjligheter till finansiering genom abonnemangsavgifter eller reklam. Till de nya tjänsterna kopplades olika former av koder som innebar att användarna behövde använda avkodningsutrustning för att kunna ta del av innehållet. Centralt var att tjänsterna byggde på s.k. villkorad tillgång, dvs. att tjänsten är krypterad och att användaren för tillgång till en tjänst först behöver bli godkänd.

Att tjänsterna var krypterade ledde till en ökad olovlig användning av avkodningsutrustning för att kringgå koderna. Detta ledde i sin tur fram till att man inom EU förhandlade fram ett direktiv på området.¹⁸ Huvudsyftet med direktivet var att förbättra skyddet för leverantörer av tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång. I direktivets ingress anges att lönsamheten och den ekonomiska livskraften för programtjänsterna ofta är beroende av att leverantören garanteras betalning. Det är därför nödvändigt med ett rättsligt skydd mot olaglig utrustning som möjliggör kostnadsfri tillgång till tjänsterna. Även konsumentskyddsaspekter togs upp.

Direktivet genomfördes i svensk rätt genom avkodningslagen.¹⁹ Lagen ersatte en tidigare lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning som trädde i kraft 1994 för att stävja försäljning och utnyttjande av främst s.k. piratdekodrar.²⁰ Med den nya lagen skärptes reglerna, bl.a. höjdes maximistraffet, åtalsmöjligheterna utökades, listan över förbjuden verksamhet utökades och fler tjänster omfattades. En så teknikneutral reglering som möjligt eftersträvades. I linje med direktivet underströks att det otillåtna ligger i det sätt på vilket avkodningsutrustningen är avsedd att användas; det är inte avkodningsutrustningen i sig som är otillåten utan olika slag av kommersiell verksamhet med sådan utrustning.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG av den 20 november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång.

¹⁹ Lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning (prop. 1999/2000:49, bet. 1999/2000:KU16, rskr. 1999/2000:171).

²⁰ Lagen (1993:1367) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning (prop. 1993/94:53, bet. 1993/94:KU15, rskr. 1993/94:64).

Det noteras att direktivet inte syftar till en fullständig harmonisering av medlemsstaternas regler på området. Medlemsstaterna får t.ex. besluta om ett starkare skydd än det som direktivet ger. När direktivet antogs ansågs det tillräckligt att begränsa direktivets räckvidd till sådana nationella bestämmelser som kan utgöra hinder mot en väl fungerande inre marknad, men de bestämmelser som omfattas av direktivet är tvingande att genomföra för medlemsstaterna. Ett viktigt tillägg är att direktivet enbart reglerar verksamhet som sker för kommersiella ändamål; privat hantering lämnas till medlemsstaterna att bestämma över.

6.2.1 Särskilt om privat hantering

Trots möjligheten att även införa förbud mot privat innehav av olaglig avkodningsutrustning – och trots att motsvarande regler redan fanns på plats i bl.a. Finland och Norge – kom avkodningslagen initialt endast att omfatta hantering som sker yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte. Regeringen gjorde vid genomförandet 2000 bedömningen att privat innehav i praktiken skulle bli omöjligt att kontrollera och att rättsväsendets resurser borde koncentreras på sådan verksamhet som genom omfattning, regelbundenhet m.m. kan leda till mer allvarliga skadeverkningar. För att kriminalisera även privat innehav borde det finnas ett starkt samhälleligt intresse av ett förbud. Man såg inte heller att de nordiska lösningarna där privat innehav förbjöds hade visat på någon effekt. Flera remissinstanser menade dock att ett förbud mot privat innehav var nödvändigt för att effektivt sätta stopp för den olovliga verksamheten på området.

Frågan om privat användning fortsatte att vara aktuell. I samband med genomförandet av infosoc-direktivet i början av 2000-talet, då man bl.a. införde nya regler om tekniska skyddsåtgärder i upphovsrättslagen, tog regeringen upp att man hade för avsikt att återkomma med eventuella förslag till lagändringar om privat hantering i avkodningslagen.²¹

I en departementspromemoria 2007 kom så förslag om att förbjuda privat olovlig hantering av avkodningsutrustning.²² Bakgrunden till förslaget var dels att man såg behov av att uppnå konsekvens med de

²¹ *Upphovsrätten i informationssamhället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m.* (prop. 2004/05:110), s. 300.

²² *Kriminalisering av privat olovlig hantering av avkodningsutrustning* (Ds 2007:14).

nya bestämmelserna i upphovsrättslagen om kringgående av skydd för tekniska åtgärder. Ändringen föreslogs även med beaktande av omfattningen av den olovliga hanteringen av avkodningsutrustning och vikten av att ha liknande lagstiftning som framför allt de nordiska länderna. De skäl som tidigare tagits upp för att inte kriminalisera privat innehav avfärdades som inte längre tillämpliga. Promemorian remitterades men ledde inte vidare till förslag. I stället avvaktade regeringen ett pågående arbete i EU med att följa upp hur direktivet om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång genomförts och där en arbetsgrupp bl.a. tittade på frågan om privat innehav av olagliga system.

Inte förrän 2013 togs frågan upp på nytt. Regeringen gjorde bedömningen att det fanns behov av att kriminalisera viss privat olovlig hantering av avkodningsutrustning till följd av den ökade omfattningen och skadeverkningarna av olovlig användning tillsammans med den snabba tekniska utvecklingen. Kriminalisering av yrkesmässig hantering ansågs inte ha varit tillräcklig för att stävja utvecklingen. I övervägandena av vilka former av hantering som lämpligen borde vara straffbelagda när det gäller privat befattning med avkodningsutrustning ansågs det avgörande att ringa in de åtgärder som innebär att en privatperson aktivt skaffar sig själv eller annan tillgång till t.ex. betal-tv utan att det sker i förvärvssyfte.²³

Lagändringarna, som trädde i kraft den 1 augusti 2014, innebar att även personer som privat anskaffar eller använder avkodningsutrustning kan dömas till ansvar.²⁴ Som argument för att kriminalisera privat anskaffning framfördes att en privatperson som aktivt anskaffar avkodningsutrustning för att olovligen bereda sig tillgång till en viss tjänst därigenom även främjar den olagliga försäljningen och bidrar till att skapa en marknad för verksamhet som kan orsaka stora skadeverkningar för leverantörerna och också genom högre avgifter drabbar dem som tecknar abonnemang på de lagliga tjänsterna.

Privat användning kriminaliserades mot bakgrund av upphovsrättslagens bestämmelser om skydd för tekniska åtgärder. Ett av skälen till att kriminalisera privat hantering var alltså för att uppnå enhetlighet mellan de båda lagarna. Enligt upphovsrättslagen är det själva kringgåendet av skyddet för tekniska åtgärder som är straffbelagt. En mot-

²³ *Olovlig hantering av avkodningsutrustning* (prop. 2013/14:123), s. 24.

²⁴ Lag (2014:818) om ändring i lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning (prop. 2013/14:123, bet. 2013/14:KU42, rskr. 2013/14:343).

svarighet var enligt regeringen att införa en bestämmelse om olovlig användning av avkodningsutrustning. Privat olovlig användning av avkodningsutrustning, exempelvis genom s.k. card sharing, omfattades därmed av det kriminaliserade området.

Det blev också straffbart att tillverka, importera, distribuera, sälja, hyra ut eller installera avkodningsutrustning i syfte att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande, oavsett om verksamheten bedrivs yrkesmässigt, i förvärvssyfte eller privat.

Det betonades att ändringarna är teknikneutrala och täcker in olika tekniska metoder för att otillbörligt skaffa sig själv eller annan tillgång till en tjänst. Det viktiga är att syftet är att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan godkännande av tjänsteleverantören. Det betonades också att polisiära och andra rättsliga ingripanden enligt lagen är angelägna för att tillse att lagen efterlevs.

Efter det att privat bruk kriminaliserats dömdes ett antal personer runt om i landet för brott enligt bestämmelsen i avkodningslagen om användning för privat bruk. Målen drevs av åklagare. Det utarbetades en underrättspraxis vad gäller påföljden som normalt låg på 60–80 dagsböter. Den tekniska lösning för obehörig tillgång som var aktuellt vid den tiden var främst att ta del av sändningarna via det som kallades card sharing-nätverk, där stulna s.k. kontrollord skickades till den enskilde abonnenten för att möjliggöra olovlig avkodning av sändningarna hos denne.²⁵

6.2.2 Avkodningslagen i dag

Avkodningslagen har utformats i nära anslutning till avkodningsdirektivets formuleringar. Jämfört med övriga Norden är lagen förhållandevis detaljerad (jämför avsnitt 6.2.4). Den innehåller bestämmelser som avser att förhindra obehörig tillgång till vissa tjänster. De tjänster som skyddas enligt avkodningslagen är 1) ljudradio- eller tv-sändningar som är riktade till allmänheten, 2) varje annan tjänst som utförs elektroniskt, på distans och på begäran av mottagaren, och 3) tillhandahållandet av villkorad tillgång till en tjänst som avses i 1 och 2, betraktat som en tjänst i sig, om tjänsten är föremål för villkorad

²⁵ Se t.ex. mål nr: B 2975-15, B 3622-15, B 979-15, B 328-16 och B 1911-15.

tillgång och tillhandahålls mot betalning. Med ljudradio- och televisionssändningar avses alla kända metoder av sändningar av ljudradio och television, genom radiosignal eller tråd, via satellit eller från marksändare, ursprunglig sändning eller vidare-sändning. Lagen täcker alla tjänster som utförs mot ersättning på distans, elektroniskt och på begäran av mottagaren, och omfattar både traditionell betal-tv och online-tjänster. Skydd ges även för de tjänsteleverantörer som tillhandahåller villkorad tillgång, men som samtidigt inte tillhandahåller själva innehållet i tjänsten.

I 3 § finns en definition av villkorad tillgång. Med villkorad tillgång till en tjänst avses att en användare eller en mottagare av tjänsten till följd av tekniska åtgärder eller arrangemang kan få tillgång till tjänsten i tolkningsbar form först sedan de har blivit personligt godkända som behöriga. Ett ytterligare rekvisit är att tjänsten tillhandahålls mot betalning. Att tjänsten tillhandahålls mot betalning innebär att tjänster som är krypterade av någon annan anledning inte omfattas. Det kan t.ex. handla om tjänster som är krypterade för att säkerställa integritet och insynsskydd eller för att begränsa tillgången utifrån geografi.²⁶

Med avkodningsutrustning avses utrustning eller programvara som utformats eller anpassats för att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form. Formuleringen är till stor del hämtad från EU-direktivet och någon närmare definition av vilken utrustning det kan bli fråga om har inte givits och inte heller vad som avses med ”utformats eller anpassats”. Det är i stället något som lagstiftaren lämnat till EU-domstolen att tolka. I förarbetena refereras till att direktivet inte inriktat sig på viss form av utrustning eller pekat ut vissa tekniska lösningar och att en så teknikoberoende reglering som möjligt har eftersträfvats.

I lagens förarbeten framhålls också att det otillåtna ligger i det sätt på vilket utrustningen är avsedd att användas, nämligen att möjliggöra otillåten tillgång till en skyddad tjänst, och att det i varje enskilt fall måste avgöras vad för slags utrustning som utgör avkodningsutrustning.²⁷ I en dom från EU-domstolen anges att ordalydelsen begränsar sig till sådan utrustning på vilken manuella eller maskinmässiga operationer skett innan de tagits i bruk och vilken möjliggör mottagning av skyddade tjänster utan tjänsteleverantörens godkännande,

²⁶ Jämför C-403/08, Football Association Premier League Ltd m.fl. och C-429/08, Karen Murphy mot Media Protection Services Ltd, EU:C:2011:631.

²⁷ *Utökat skydd för kodade tjänster* (prop. 1999/2000:49), s. 14.

och därmed begränsar sig till utrustning som tillverkats, manipulerats, anpassats eller återanpassats för att ta del av sändningar utan tjänsteleverantörens godkännande.²⁸ Domen bekräftar att man får ha mer långtgående regler i nationell lagstiftning.

Avkodningsutrustning får inte tillverkas, importeras, distribueras, säljas, hyras ut eller installeras och inte heller yrkesmässigt eller i förvärvssyfte innehålls, underhållas eller bytas ut i syfte att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande. Avkodningsutrustning får inte heller anskaffas eller användas för privat bruk i syfte att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande.

Det är alltså olagligt att tillverka, importera, distribuera, sälja, hyra ut eller installera avkodningsutrustning även utan att det sker yrkesmässigt eller i förvärvssyfte, det kan alltså även handla om olovlig hantering som sker privat. Innan privat hantering kriminaliserades 2014 krävdes det även för dessa handlingar att det skedde yrkesmässigt eller i förvärvssyfte, men det ändrades alltså för att kunna täcka spridning och andra förfaranden som utförs av privatpersoner. Om bestämmelsen inte hade ändrats hade det inneburit att det fortfarande skulle vara tillåtet för en privatperson att utan kommersiellt syfte sprida avkodningsutrustning. Enklare installationsåtgärder som utförs av en privat användare som en naturlig följd av olovligt anskaffande för privat bruk kan enligt lagens förarbeten inte anses utgöra något eget moment utan får anses ingå i anskaffningen.

Innehav av avkodningsutrustning för privat bruk har inte ansetts vara något som lagstiftaren velat kriminalisera då det skulle innebära en alltför omfattande kriminalisering. Bland annat har det anförts att det t.ex. kan vara svårt att fastställa vem eller vilka i ett hushåll som kan anses som innehavare av utrustningen. Inte heller privat olovlig hantering som består av att underhålla eller byta ut avkodningsutrustning har ansetts vara sådant som ska kriminaliseras. Däremot är alltså sådant innehav, underhåll och utbyte som sker yrkesmässigt eller i förvärvssyfte straffbart (jämför 5 § första stycket).

En av de tvingande åtgärder som EU-direktivet ställer upp är att medlemsstaterna ska förbjuda *marknadsföring* av olaglig utrustning genom kommersiella meddelanden. Vid genomförandet av direktivet

²⁸ C-403/08, Football Association Premier League Ltd m.fl. och C-429/08, Karen Murphy mot Media Protection Services Ltd, EU:C :2011:631.

gjordes bedömningen att det inte var nödvändigt att införa ett särskilt förbud mot marknadsföring av olaglig avkodningsutrustning för att uppfylla direktivets bestämmelser eftersom det täcktes av marknadsföringslagens (1995:459) bestämmelser om att marknadsföringen ska stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. En etablerad princip är att marknadsföring ska vara laglig, dvs. inte strida mot lag eller kunna leda till lagbrott.²⁹

Uttrycket ”tolkningsbar form” återkommer i lagens olika bestämmelser. Det finns ingen definition av vad som avses, vare sig i direktivet eller i lagen. I författningskommentaren till lagen anges dock att med den begränsning som följer av termen ”tolkningsbar form” avses de situationer då utrustningen ger viss tillgång till en tjänst som omfattas av lagen, men där det inte är praktiskt möjligt att på sedvanligt sätt tillgodogöra sig tjänstens innehåll. Som exempel på när en tjänst inte är tillgänglig i tolkningsbar form nämns när det på bildskärmen på en dator enbart går att uppfatta en kodad bild av t.ex. en betal-tv-kanal.³⁰

Genom att det straffbara området avser gärningar där *syftet* är att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan godkännande av tjänsteleverantören är bestämmelserna, enligt lagstiftaren, teknikneutrala och täcker in olika tekniska metoder för att otillbörligt skaffa sig själv eller annan tillgång till en tjänst.³¹

Maximistraffet för brott mot avkodningslagen är fängelse i högst två år. Någon motsvarighet till grovt brott enligt upphovsrättslagen finns inte i avkodningslagen. För privat anskaffning och användning är straffet böter. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. När bestämmelsen om ringa fall infördes anfördes som exempel om en person som har laglig tillgång skaffar en ytterligare mottagare inom samma hushåll eller om en person för närståendes räkning utför en enklare installation i samband med olovlig anskaffning eller användning för privat bruk.³² Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken ska de straffbestämmelserna tillämpas i stället.

Det finns inget uppsåtsrekvisit formulerat i avkodningslagen, men av brottsbalken 1 kap. 2 § följer att en gärning, om inget annat är särskilt föreskrivet, ska anses som brott endast då det begås uppsåtligt.

²⁹ *Utökat skydd för kodade tjänster* (prop. 1999/2000:49), s. 13.

³⁰ *Utökat skydd för kodade tjänster* (prop. 1999/2000:49), s. 25.

³¹ *Olovlig hantering av avkodningsutrustning* (prop. 2013/14:123), s. 26.

³² *Olovlig hantering av avkodningsutrustning* (prop. 2013/14:123), s. 38.

Enligt avkodningslagens förarbeten bör det för straffbarhet krävas uppsåt som ska täcka samtliga objektiva omständigheter. Direktivet medger att det bl.a. beträffande sanktioner får föreskrivas att den som utför verksamheten måste känna till att utrustningen i fråga var olaglig.³³

Det finns även en skadeståndsbestämmelse i lagen. Den som uppsåtligen bryter mot lagens straffbestämmelse ska betala skälig ersättning för att den tjänst som gjorts tillgänglig genom gärningen har utnyttjats och även ersättning för den ytterligare ekonomiska skada som gärningen har medfört. Bestämmelsen gäller även för privat bruk. Enligt rättspraxis bör utgångspunkten för beräkningen av skälig ersättning grunda sig på den tid under vilken det olovliga utnyttjandet har ägt rum, den avgift som tas ut vid lovligt nyttjande samt antal användare. När det råder osäkerhet kring antalet unika användare har domstolen gjort avdrag med 30 procent.³⁴ Beräkningsmodellen enligt avkodningslagen har av domstol även tillämpats när det gäller brott enligt upphovsrättslagen.³⁵

6.2.3 Rättspraxis utifrån avkodningslagen

Vid intrångsmål åberopades tidigare ofta både upphovsrättslagen och avkodningslagen. Som framgår ovan (avsnitt 6.2.1) har även privat användning beivrats. I takt med den tekniska utvecklingen, där olovlig avkodning i allt mindre grad sker hos den enskilde, och utifrån hur lagen kommit att tolkas, har avkodningslagen dock kommit att användas mer sparsamt i rättsliga sammanhang. Den tekniska utvecklingen har bl.a. fått konsekvenser för möjligheten att kunna beivra den privata olovliga hanteringen. Med s.k. card sharing, som tidigare var en dominerande teknik för olaglig användning, skedde avkodningen hos respektive kund med hjälp av olovligen överförda kontrollord. Med illegal ip-tv å andra sidan sker avkodningen centralt innan sändningen strömmas till kunderna via distributionsnätverk som även kan användas för annan och laglig informationsförmedling, det sker alltså inte längre någon avkodning av en förvrängd signal hos kunden. Avkodning sker även ofta oberoende av återförsäljarna av de olovliga

³³ *Utökat skydd för kodade tjänster* (prop. 1999/2000:49), s. 15.

³⁴ Se bl.a. NJA 2013 s. 966 och mål B 5557-21.

³⁵ Jämför t.ex. mål B 5557-21. För det fall det handlar om olovlig strömning av enskilda verk görs en bedömning utifrån den utredning som föreligger i det enskilda fallet, se NJA 2019 s. 3.

tjänsterna. I nuläget används därför främst upphovsrättslagen för att beivra brott rörande illegal ip-tv, vilket t.ex. medfört att de tjänsteleverantörer som inte tillhandahåller själva innehållet i tjänsten har svårigheter med att påtala intrång.

Den tekniska utvecklingen har även kommit att påverka hur domstolen bedömt brott enligt upphovsrättslagen. Domstolen har t.ex. i vissa fall, istället för gärningsmannaskap, dömt återförsäljare till medhjälp till upphovsrättsbrott. Det synes främst handla om fall där det inte kan klarläggas att återförsäljaren varit aktivt involverad i själva utsändandet, men däremot genom sitt agerande främjat de olovliga återutsändningarna på sådant sätt som utgör medhjälp till brott.³⁶

6.2.4 Nordisk jämförelse

Eftersom EU:s avkodningsdirektiv innehåller tvingande bestämmelser är lagstiftningen inom Norden förhållandevis samstämmig även om de olika länderna till viss del landat i olika lösningar, bl.a. beträffande bestämmelsernas placering.

Danmark

I den danska lagstiftningen finns reglerna om förbud mot viss användning av avkodningsutrustning i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.³⁷ I 91 § i lagen anges vad som är otillåten hantering. Det är inte tillåtet att tillverka, importera, försälja, inneha eller ändra dekodrar eller annan avkodningsutrustning i syfte att ge obehörig tillgång till innehållet av ett kodat radio- eller tv-program. Annonsering eller annan form av reklam för sådan utrustning är inte tillåten. Det ställs inga krav på att överträdelsen skett i förvärvssyfte, även privat innehav omfattas sedan en lagändring år 2000. Den som bryter mot bestämmelsen med uppsåt eller av grov uppmärksamhet döms enligt 94 § till böter. Om överträdelsen skett uppsåtligen och det handlar om försvårande omständigheter döms till fängelse i upp till ett år och sex månader såvida högre straff inte utgår enligt straffeloven. Med försvårande omständigheter avses spridning som skett i förvärvssyfte, i en vidare krets eller under omständigheter där det är särskilt risk för om-

³⁶ Se t.ex. mål nr PMB 1871-23, PMB 317-24, PMB 7020-20 och B 12022-21.

³⁷ Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, 12 kap. 91 § samt 94 §.

fattande överträdelser. Den som skaffar sig själv eller andra oberättigad vinning eller som i övrigt under synnerligen försvårande omständigheter gör sig skyldig till överträdelse av särskilt grov karaktär döms utifrån straffeloven 299b § till fängelse i upp till sex år.

Finland

Finland hade ursprungligen regler om förbud mot viss avkodningsutrustning i en särskild lag, lagen om förbud mot vissa avkodningssystem, men sedan 2015 finns bestämmelser om detta i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (informationssamhällsbalken).³⁸ Det är förbjudet att obehörigen inneha, använda, tillverka, importera, saluföra, hyra ut, distribuera, främja försäljningen av samt installera och underhålla sådana avkodningssystem eller delar av avkodningssystem vars primära syfte är obehörig avkodning av ett tekniskt skydd för att få tillgång till en skyddad tv-sändning, skyddad radiosändning eller skyddad tjänst på distans som utförs på mottagarens individuella begäran. Det gäller också avkodningssystem vars syfte är att få tillgång till sådana separata tekniska system med villkorad tillgång som ska skydda de tjänster som bestämmelsen avser.

Bestämmelser om straff för avkodningssystemsbrott finns i strafflagen.³⁹ Böter eller fängelse i högst ett år kan utdömas mot den som bryter mot förbudet i förvärvssyfte eller så att gärningen är ägnad att orsaka den som tillhandahåller skyddade tjänster betydande men eller skada såvida strängare straff inte finns någon annanstans i lag. Straff utdöms för den som tillverkar, importerar, saluför, hyr ut eller distribuerar avkodningssystem eller gör reklam för, installerar eller underhåller ett sådant.

För straffbarhet krävs alltså att den olagliga hanteringen sker i förvärvssyfte eller att hanteringen är ägnad att orsaka den som tillhandahåller skyddade tjänster betydande men eller skada. Enligt lagens förarbeten gäller bestämmelsen därmed inte obehörig användning eller obehörigt innehav av avkodningssystem för privat bruk, men den obehöriga verksamheten behöver inte vara yrkesmässigt organiserad eller särskilt omfattande för att den ska uppfylla kravet på att den sker

³⁸ Lag 917/2014 om tjänster inom elektronisk kommunikation, 32 kap. 269 § andra stycket.

³⁹ Lag 39/1889 om straff, 38 kap. 8 b §.

i förvärvssyfte. En avsikt att skaffa ekonomisk vinning är i allmänhet tillräckligt som motiv för att bestämmelsen ska tillämpas.⁴⁰

Norge

I Norge anges i 203 § i straffeloven under rubriken ”obehörig tillgång till tv-signaler osv.” vad som är straffbara handlingar samt straffskalan för brott mot bestämmelsen.⁴¹ Den som med avsikt att orsaka ekonomisk skada för tjänsteleverantören eller egen vinning för sig själv eller annan och som tillverkar, importerar, distribuerar, säljer, marknadsför, hyr ut eller på annat sätt sprider, innehar, installerar, använder, underhåller eller byter ut avkodningsutrustning och på så sätt skaffar sig själv eller annan obehörig tillgång till en skyddad tjänst straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Det finns inget krav på förvärvssyfte eller liknande och det är därmed formulerat så att även privat bruk är straffbart.

Om det föreligger särskilt försvårande omständigheter är straffskalan böter eller fängelse i upp till tre år. För att bedöma om det föreligger särskilt försvårande omständigheter läggs särskilt vikt vid den skada som skett mot den rättmätige tjänsteleverantören, den vinning som uppnåtts, och omfånget av överträdelsen i övrigt.

Med avkodningsanordning menas teknisk utrustning eller programvara som utformats eller anpassats, ensam eller tillsammans med andra hjälpmedel, för att ge tillgång till en skyddad förmedlingstjänst. Med skyddad förmedlingstjänst avses tv- och radiosignaler och tjänster som förmedlats elektroniskt på begäran av den enskilde när åtkomsten är beroende av tillstånd från tjänsteleverantören och tillhandahålls mot betalning samt själva tillträdeskontrollen till dessa tjänster när det räknas som en egen tjänst.

Island

Liksom i Danmark återfanns tidigare den isländska regleringen om avkodningsutrustning i motsvarigheten till radio- och tv-lagen, men sedan 2011 finns bestämmelserna i den isländska medialagen (Media

⁴⁰ Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om skydd för informations-samhällets tjänster samt en ändring av 38 kap. strafflagen och av vissa kommunikationslagar, RP 146/2000 rd.

⁴¹ Lov om straff, 21 kap. 203 §.

Act).⁴² Under rubriken ”otillåten tillgång till audiovisuellt medie-innehåll” är det enligt artikel 61 förbjudet att tillverka, distribuera, hyra ut, installera eller reparera en digitalbox, mottagare eller annan utrustning för att ge en part som inte har betalat abonnemangsavgiften eller annan erforderlig motprestation tillgång till betalt-tv-tjänst eller audiovisuellt medieinnehåll på begäran. Även användning är förbjuden.

Vidare finns även en bestämmelse om otillåtet utnyttjande av medieinnehåll (artikel 60). Enligt bestämmelsen får användare av media inte utnyttja innehåll för att på något sätt generera intäkter, t.ex. genom att spela in innehåll, publicera det eller göra det tillgängligt genom andra former av distribution, utan tillstånd från relevanta rättighetshavare till innehållet. Bestämmelserna i lagen gäller oavsett privat bruk eller inte, men det kan noteras att det enligt artikel 60 ställs krav på att handlingen ska ha genererat intäkter för att nyttjandet ska vara otillåtet. Överträdelse av bestämmelserna straffas med böter, eller fängelse i upp till sex månader om överträdelsen är grov.⁴³

6.3 Verktyg för att beivra brott

6.3.1 Hemliga tvångsmedel

En viktig del i brottsbeivrande är vilka tvångsmedel som polisen har möjlighet att använda sig av för att utreda och förhindra brott, alltså vilka verktyg polisen kan använda. Det kan handla om allt från anhållande och häktning till husrannsakan och beslag. Hemliga tvångsmedel är t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, två viktiga verktyg när det gäller att beivra illegal ip-tv. Hemlig avlyssning och övervakning regleras i rättegångsbalken.⁴⁴

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att polisen i hemlighet avlyssnar eller tar upp meddelanden som överförs via elektroniskt kommunikationsnät, som telefoner eller internet. Detta görs med tekniska hjälpmedel och syftar till att återge innehållet i meddelandena. Vid sidan av i lagen vissa utpekade brott får tvångsmedlet endast användas om någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i

⁴² Media Act No 38/2011.

⁴³ Media Act, artikel 56 r–s.

⁴⁴ Rättegångsbalken, 27 kap. 18–18 b §§ respektive 19–19 c §§.

två år och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, men då krävs att brottet kan ge fängelse i upp till fyra år.

Hemlig övervakning genom elektronisk kommunikation innebär att uppgifter om kommunikationen, såsom avsändare, mottagare och tidpunkt, i hemlighet hämtas. Till skillnad från hemlig avlyssning får man däremot inte tillgång till innehållet i kommunikationen. Det ställs något lägre krav för att kunna använda sig av detta verktyg än för hemlig avlyssning. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

För att få använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vid utredning av illegal ip-tv krävs att man kan anta att brottets straffvärde överstiger två år. Detta verktyg användes t.ex. i det första målet om grovt upphovsrättsbrott (se avsnitt 6.1.5) där de två gärningsmännen sedermera dömdes till två och ett halvt års fängelse.⁴⁵ För hemlig övervakning krävs att brottets straffvärde överstiger sex månader.

Så som avkodningslagen är utformad i dag kan vare sig hemlig avlyssning eller hemlig övervakning användas i och med att straffskalan går från böter till fängelse i två år.

6.3.2 Förverkande och beslag

En annan viktig del i mål rörande intrång utifrån avkodningslagen, och även upphovsrättslagen, är möjligheten till förverkande och beslag, dvs. att kunna ta i beslag och förverka t.ex. brottsvinster eller datorer, servrar och annan utrustning. Tidigare fanns en särskild bestämmelse om förverkande i avkodningslagen, men sedan 2024 finns den generella förverkandelagstiftningen samlad i 36 kap. brottsbalken. I den proposition som föregick förändringen uttalades att en grundläggande utgångspunkt för en reform av förverkandelagstiftningen bör vara att regelverket ska vara effektivt och möta vår tids utmaningar. Lagstift-

⁴⁵ PMB 15213-21.

ningen bör därmed utformas på ett sådant sätt att den utgör ett effektivt verktyg i brottsbekämpningen.⁴⁶

Egendom kan förverkas om den utgör utbyte av brott, använts som hjälpmedel vid brott eller har en sådan beskaffenhet och påträffats under sådana omständigheter att den kan befara komma till brottslig användning. Konsekvensen av ett förverkandebeslut är att den egendom som förverkas tillfaller staten. Egendom som förverkats är som regel tagen i beslag. Lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. innehåller bestämmelser som reglerar hur egendomen ska hanteras. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet ska förverkad egendom antingen säljas, oskadliggöras eller förstöras. I de fall när egendomen kan antas komma till brottslig användning, eller av annan orsak är olämplig för försäljning, ska den oskadliggöras. Möjligheten att förverka egendom som har använts som hjälpmedel vid brott är inte begränsad till viss slags egendom. Varje form av egendom – fast som lös – kan förverkas, och det gäller även om egendomen inte i sig indikerar brottslig verksamhet. Egendom kan förverkas oavsett brottets allvar.

Beslag regleras i 27 kap. rättegångsbalken och gäller enbart föremål. Beslag kan göras om det skäligen kan antas att föremålet har betydelse för utredning av brott, någon har blivit av med föremålet genom brott, föremålet kan bli förverkat, föremålet kan användas för att utföra en genomsökning på distans eller föremålet har betydelse för en utredning om förverkande. Immateriella rättigheter betraktas enligt lagens förarbeten inte som föremål och kan därmed inte tas i beslag. Däremot kan vissa sorters immateriella tillgångar tas i penningbeslag. Penningbeslag innebär att annan egendom än föremål kan tas i beslag under vissa förutsättningar, såsom pengar, fordringar eller andra rättigheter.

Förverkande av domännamn

Högsta domstolen (HD) har uttalat att det står klart att rätten till ett domännamn är en ensamrätt, att ett domännamn kan vara en tillgång med ett ekonomiskt värde, att ett domännamn kan överlåtas och att ett domännamn i vissa avseenden fyller en funktion som liknar den som ett näringskännetecken har. HD har därför bedömt att domän-

⁴⁶ *En ny förverkandelagstiftning* (prop. 2023/24:144), s. 211 f.

namn är en rättighet av ett sådant slag som utgör egendom som kan förverkas med stöd av upphovsrättslagen.⁴⁷ Också i förhållande till de allmänna bestämmelserna om förverkande av hjälpmedel i brottsbalkens 36 kap. har det i praxis konstaterats att varje form av egendom kan förverkas. Däremot kan domännamn alltså inte beslagtas.

I samband med förslaget om införande av grovt upphovsrättsbrott utreddes om det borde införas bestämmelser för hanteringen av förverkad rätt till domännamn.⁴⁸ Bland annat diskuterades om det borde införas bestämmelser om att ett domännamn som har förverkats inte ska kunna registreras på nytt utan spärras för viss tid eller för alltid och på så sätt försvåra för domännamnsinnehavaren att nå ut till internetanvändare.

Utredningen menade dock att det skulle vara alltför ingripande med en sådan lagreglering. Det är inte säkert att de domännamn som registreras kommer att användas som hjälpmedel vid brott på nytt. Det framstod därmed som mest ändamålsenligt att domännamnsadministratören i Sverige, Internetstiftelsen i Sverige, får bestämma vilka namn som är godtagbara för registrering. Vidare, om polisen i ett enskilt fall vill förhindra att ett visst domännamn blir tillgängligt för ny registrering, kan man alltid välja att låta staten behålla rätten till namnet under en tid. Polisen kan i så fall bestämma om domännamnet ska peka till en server eller inte. Om polisen väljer att domännamnet ska peka till en av polisens servrar kan den lägga upp information där om att namnet har förverkats. Staten måste dock betala för domännamnet för att behålla det.⁴⁹ Däremot menade utredningen att det borde vara möjligt att ta domännamn som ska förverkas i beslag genom särskilda bestämmelser i de immaterialrättsliga lagarna. Regeringen delade utredningens bedömning att det inte fanns något behov av lagändringar när det gäller hanteringen av domännamn som förverkats, men inte vad gäller möjligheten att ta i beslag.⁵⁰

⁴⁷ NJA 2017 s. 1070. Sedan HD:s dom har bestämmelsen om förverkande i upphovsrättslagen upphävts. I stället tillämpas den generella bestämmelsen i 36 kap. BrB.

⁴⁸ *Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott* (SOU 2018:6), s. 59 f.

⁴⁹ *Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott* (SOU 2018:6), s. 69.

⁵⁰ *Skärpta straff för de allvarligaste fallen av immaterialrättsintrång* (prop. 2019/20:149), s. 39 f.

Förverkandeutredningen

I december 2024 tillsattes en utredning, *2025 års förverkandeutredning*, för att genomföra ett EU-direktiv om återvinning av tillgång och förverkande.⁵¹ Utredningen ska bl.a. också ta ställning till om tillämpningsområdet för befintliga tvångsmedel bör utvidgas.

I utredningens direktiv påpekas att möjligheterna för en åklagare att säkra egendom i förverkandesyfte enligt nuvarande lagstiftning är begränsade. Enligt 27 kap. rättegångsbalken får endast föremål tas i beslag. Detsamma gäller också i t.ex. de immaterialrättsliga lagarna. Exempelvis domännamn har inte ansetts kunna tas i beslag. För att förverkandelagstiftningen ska kunna vara ett kraftfullt verktyg i brottsbekämpningen är det enligt kommittédirektiven viktigt att de processuella regler som gör det möjligt att säkra egendom som kan antas bli förverkad är enkla, tydliga och förutsebara. Ett tvångsmedel som gör det möjligt att på ett enkelt och generellt sätt kunna säkra egendom skulle därför bidra till att stärka förverkandelagstiftningens effektiva genomslag.

Enligt uppgift arbetar utredningen med frågan och har för avsikt att återkomma med förslag i den här delen. Uppdraget ska redovisas senast den 19 februari 2026.

⁵¹ *Genomförande av direktivet om återvinning av tillgång och förverkande* (dir. 2024:122).

7 Förslag och bedömningar

Utvecklingen när det gäller illegal ip-tv pekar på att det både finns ett behov av tydligare lagstiftning och administrativa insatser för att komma åt problemet. Som beskrivits i föregående kapitel har illegal ip-tv växt till ett omfattande problem i Sverige. Ett stort antal svenska hushåll konsumerar i dag olovliga tjänster av detta slag. Hanteringen är uppbyggd som en pyramid där kriminella nätverk med internationella förgreningar i toppen stjälar och vidareförmedlar innehåll olovligt, vilket sedan säljs vidare av återförsäljare på lägre nivåer. Verksamheten är ytterst bekymmersam eftersom den genererar stora inkomster till kriminella i Sverige och i många fall även till gränsöverskridande organiserad brottslighet med påvisade förgreningar till både droghandel och terrorfinansiering.

Illegal ip-tv skadar rättighetshavarnas intressen och utgör ett hot mot finansieringsmodeller för allt från filmproduktion till idrott. När den olovliga förmedlingen vägs in i värderingen av sporträttigheter minskar deras marknadsvärde, vilket slår direkt mot alla de klubbar som finansierar stora delar av sin verksamhet denna väg. Om filmer och serier olovligt tillgängliggörs i stor skala minskar intäkterna för sådana produktioner och viljan att investera inom sektorn sjunker. Till detta kommer att hanteringen direkt undandrar inkomster från de företag som förmedlar tv-innehåll och som har signalrätten till berörda utsändningar.

Som den tekniska genomgången i kapitel 3 och 4 visat är det komplicerat att komma åt den olovliga distributionen av ip-tv. Att de kriminella nätverken ofta levererar stulet innehåll från källservrar i utlandet gör själva tillgängliggörandet mycket svårt att komma åt för svenska rättsvårdande myndigheter. Att en ansenlig andel av svenska hushåll får sina tv-sändningar denna väg utgör också ett säkerhetshot och ett beredskapsproblem. Den snabba utvecklingen av AI-tjänster som i realtid kan ändra innehåll i t.ex. nyhetssändningar innebär all-

varliga risker om sådana sändningar konsumeras via tjänster levererade av kriminella och distribuerade från andra länder.

Eftersom den olovliga distributionen av ip-tv sker via internet och med hjälp av adresser och distributionsnätverk som ofta också används för lovligt innehåll är själva strömningen svår att hindra. I Sverige har domstol förvisso utfärdat en rad förelägganden som gjort att internetleverantörer kunnat blockera domännamnsadresser som används av olovliga ip-tv-tjänster. Det har, om man får tro kommentarer i chatt- rum och forum på nätet, kunnat störa verksamheten så pass att de illegala tjänsternas attraktivitet kan förmodas ha blivit lidande. Nya vägar att nå ut till konsumenterna hittas dock ständigt av de kriminella och med tanke på problemets fortsatta omfattning har rättighets- havarna uppenbarligen ännu inte lyckats driva igenom tillräckliga åtgärder på civilrättslig väg. Utländska exempel visar att det varit nödvändigt att gå vidare med ytterligare insatser om syftet är att stävja konsumtionen av t.ex. livesänd sport.

Sammantaget visar beskrivningen att åtgärder visserligen kunnat vidtas i Sverige, men utredningens bedömning är att det är svårt att se att nuvarande insatser kan störa de olovliga tjänsterna tillräckligt för att utvecklingen ska kunna vändas. Denna analys leder fram till tre övergripande slutsatser.

Om syftet är att på allvar kunna stävja konsumtionen av illegal ip-tv behöver det, för det första, bli *tydligt att det inte är tillåtet för enskilda att använda ip-tv-tjänster som bygger på olovligt nyttjande* av skyddade medietjänster. För detta krävs enligt utredningens bedömning ändringar och en utvidgning av den nuvarande avkodningslagen.

För det andra krävs det ett samlat arbete från det allmänna för att både *beivra den illegala försäljnings- och distributionsverksamheten* och för att *informera om de skadeverkningar som olovligt nyttjande för med sig*. Detta behöver kombineras med vidareutvecklad branschsamverkan och ett aktivt eget arbete från inte minst stora online-plattformar för att göra det svårare att sälja och använda olovliga tjänster. Det är samtidigt viktigt att understryka att uppgiften att skydda de ekonomiska och kulturella värden som ligger i berörda immaterialrätter inte kan överlåtas på den privata sektorn.

För det tredje kommer det framöver även att *behövas mer effektiva sätt att motverka själva den olovliga distributionen av ip-tv*. Det kan t.ex. handla om att utveckla system för liveblockering. Även om det i Sverige redan i dag finns förutsättningar att yrka på nya sätt att block-

era, t.ex. snabbare insatser genom interimistiska beslut eller blockering av nya mellanhänder som VPN-tjänster, är det inte självklart att dessa åtgärder ensamma kan skapa en rimlig situation för rättighetshavarna när sätten att olovligen förmedla skyddat innehåll ändras så snabbt. Av konkurrensskäl är det också viktigt att de beslut som tas kan garantera att blockeringar genomförs av alla relevanta aktörer på marknaden.

7.1 Förbud mot att nyttja illegala ip-tv-tjänster

Förslag: Tillämpningsområdet för avkodningslagen breddas genom att termen olaglig utrustning införs i stället för avkodningsutrustning. Samtidigt utvidgas det straffbara området i och med att sådan olaglig utrustning även kan avse andra tekniska lösningar än utrustning och programvara om den har utformats eller anpassats för att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig utan tjänstleverantörens godkännande. Genom den ändrade definitionen av olaglig utrustning blir lagstiftningen mer teknikneutral och det blir tydligt att den täcker ip-tv som tillhandahålls illegalt. Med anledning av ändringarna byter lagen namn.

Det straffbara området utvidgas vidare genom att det förbjudna agerandet kopplas till syftet att ge obehörig tillgång till en skyddad tjänst enligt lagen. Dessutom utvidgas det straffbara området genom att det yrkesmässigt eller i förvärvssyfte blir förbjudet att marknadsföra sådan utrustning. När det gäller användning för privat bruk utvidgas det straffbara området även genom att innehav av olaglig utrustning kriminaliseras.

När en användare strömmar ett upphovsrättsligt skyddat audiovisuellt verk – t.ex. en film – från internet, laddas detta inte ner i sin helhet till användarens dator eller mottagarenhet. Trots detta innebär strömningen av skyddade verk exemplarframställning i upphovsrättslagens mening eftersom verket löpande reproduceras i form av tillfälliga kopior av delar av verket. Att framställa tillfälliga exemplar för att genom strömning titta eller lyssna på verk eller andra skyddade alster som har tillgängliggjorts utan rättighetshavarens samtycke torde utifrån förtydliganden i EU-domstolens rättspraxis utgöra ett upphovsrättsligt

relevant förfogande om användaren har insett eller borde ha insett att sådant samtycke saknas.

När det gäller illegal ip-tv innebär detta att det i många fall, redan i dag, är otillåtet för enskilda att framställa tillfälliga exemplar genom strömning av ip-tv om innehållet består av verk och prestationer som omfattas av upphovsrättslagen och användaren har insett eller borde ha insett att rättighetshavarens tillstånd saknas. För att tydliggöra att det är förbjudet att ta del av olovliga sändningar i alla relevanta situationer – och även situationer som inte täcks av upphovsrättslagen – finns det dock skäl att ändra avkodningslagen så att det framgår att det är förenat med straff att utforma eller anpassa utrustning, programvara eller annan teknisk lösning för att ta del av skyddade tjänster.

När avkodningslagen tillkom, och även senare när den utökades till att även gälla privat hantering 2014, skedde kringgåenden exempelvis i form av sådant som kortdelning och lösenordsdelning för att göra det möjligt att hos användaren avkoda skyddade signaler. Sedan dess har det skett en fortsatt snabb teknikutveckling. Nya distributionssätt innebär att själva avkodningen inte längre sker hos den enskilde användaren utan den har redan skett när användaren tar del av innehållet via för ändamålet anpassad programvara (appar). Så som avkodningslagen är formulerad har det medfört en osäkerhet kring om privat nyttjande av olovliga ip-tv-tjänster är olaglig eller inte, trots att lagen är utformad för att vara teknikneutral. Generellt sker avkodningen inte ens i återförsäljarledet utan högre upp i hierarkin, vilket fått till följd att rättsväsendet inte längre använder sig av avkodningslagen för att beivra illegal ip-tv.

Syftet med avkodningslagen är att förhindra obehörig tillgång till medietjänster som baseras på villkorad tillgång. Genom att kriminalisera olika former av hantering av olaglig utrustning ges nödvändigt skydd för de investeringar som är förenade med tjänsterna. Detta syfte är alltså giltigt och det finns därför anledning att omformulera lagens bestämmelser utifrån teknikutvecklingen. Utgångspunkten bör likasom tidigare vara att lagen så långt det är möjligt ska omfatta all illegal förmedling av skyddade tjänster oavsett teknik.

Termen avkodning i lagen ersätts

Genom användningen av ordet *avkodningsutrustning* i såväl lagens rubrik som bestämmelser har lagen utifrån teknikutvecklingen kommit att uppfattas som onödigt smal även om formuleringen i lagen inte nödvändigtvis gör att bestämmelserna har spelat ut sin roll. Det kan dock finnas anledning att gå tillbaka till hur det är formulerat i EU-direktivet om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång för att skapa den bredd som krävs för att uppfylla lagens syfte. Avkodningsutrustning är ett sätt att få tillgång till ip-tv illegalt, men som framgår ovan sker mycket av den olovliga hanteringen på andra sätt.

Det föreslås därför, för det första, att lagens namn ändras från lagen om förbud beträffande viss avkodningsutrustning till lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster. Genom att ändra lagens namn markeras att lagens avsedda tillämpningsområde är bredare än otillåten avkodning och därmed mer i linje med lagens syfte att skydda tjänsteleverantörer från olovligt utnyttjande av deras tjänster.

Mot samma bakgrund föreslås dessutom att definitionen av avkodningsutrustning i lagens 4 § ändras för att i stället formuleras som en definition av vad som avses med olaglig utrustning. Med olaglig utrustning enligt EU-direktivet avses all utrustning eller programvara som utformats eller anpassats för att göra en skyddad tjänst tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande. Det är en formulering som får uppfattas som fortsatt relevant även utifrån den tekniska utvecklingen och den bör kunna utgöra utgångspunkt i formuleringen av en ny definition i den svenska lagen.

Det föreslås att olaglig utrustning avser utrustning, programvara *eller annan teknisk lösning* som utformats eller anpassats för att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig *utan tjänsteleverantörens godkännande*. Utredningen gör bedömningen att termen ”programvara” i lagen förvisso ofta täcker in nuvarande teknik för att olovligt tillgängliggöra tjänster med villkorad tillgång. Tillägget ”annan teknisk lösning” förs dock in för att ta höjd för den tekniska utvecklingen och för att tydliggöra att även lösningar som inte är att betrakta som programvara kan vara olagliga om de utformats eller anpassats i olovligt syfte. Annan teknisk lösning kan t.ex. avse en fil som innehåller lösenord eller koder som ger villkorad tillgång till en spellista eller liknande

sammanställning av adresser till illegala tjänster och som matas in i ett annars lagligt program avsett för uppspelning av medieinnehåll. Detta beskriver i allmänna termer det förfarande som i dag är vanligt vid konsumtion av illegal ip-tv, dvs. nedladdning och användning av s.k. m3u-filer i en mediaspelare.

Orden "tolkningsbar form" föreslås utgå ur bestämmelsen i 4 §. Lagens inledande bestämmelser sätter upp ramarna för lagens syfte och innehåll. 3 § innehåller en definition av villkorad tillgång och att det innebär att en användare eller mottagare av den skyddade tjänsten kan få tillgång till tjänsten i *tolkningsbar form* först sedan de har blivit personligt godkända som behöriga. Vilken typ av tjänster som lagen avser skydda framgår därmed redan av lagen och behöver inte upprepas i 4 §. Det väsentliga i bestämmelsen är att den olagliga utrustningen gör en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig utan tjänsteleverantörens godkännande. Orden "tolkningsbar form" bör dessutom utgå för att det inte ska råda något tvivel om att omvandlingen till tolkningsbar form inte behöver ske hos användaren och inte heller att utrustning är olaglig bara om den används för att åstadkomma den tolkningsbara formen.

Genom att bredda definitionen av vad det är som är olagligt skapas bättre förutsättningar för att utifrån EU-direktivets tvingande bestämmelser ställa upp vilken hantering som är kriminaliserad. För att ytterligare förtydliga lagens syfte, men samtidigt även avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde, föreslås att det tydligt framgår att den olovliga hanteringen – oavsett form – ska ske *i syfte att ge obehörig tillgång till en skyddad tjänst enligt denna lag* (5 §).

Ändringarna medför sammantaget att det blir tydligt att det inte krävs avkodning – vare sig för privat bruk eller utifrån återförsäljarperspektiv eller annat – för att en handling som medför obehörig tillgång till tjänster som är föremål för villkorad tillgång ska träffas av lagen. Vidare tydliggörs att det inte krävs att t.ex. en programvaras själva funktionssätt har ändrats för att utrustning ska anses som olaglig, utan att det kan räcka med att en fil med adresser eller koder laddas ner och används på ett sådant sätt att användarens mjukvara ges tillgång till olovligt innehåll.

Även innehav för privat bruk kriminaliseras

När avkodningslagen ändrades till att även straffbelägga privat hantering gjordes bedömningen att innehav av olaglig utrustning för privat bruk inte borde kriminaliseras. Endast innehav yrkesmässigt eller i förvärvssyfte skulle vara kriminaliserat. Det anfördes bl.a. att en kriminalisering av privat innehav skulle innebära en alltför omfattande kriminalisering och att det t.ex. skulle kunna vara svårt att fastställa vem eller vilka i ett hushåll som kan anses som innehavare av utrustningen. Lagstiftaren menade även att det borde finnas ett starkt samhälleligt intresse av ett förbud för att det skulle komma i fråga.

Utifrån dagens situation där ett mycket stort antal svenska hushåll konsumerar olagliga tjänster och samtidigt betalar kriminella för åtkomsten finns ett starkt samhälleligt intresse av att, vid sidan av privat anskaffning och användning, även förbjuda privat innehav. Den privata hanteringen påverkar på ett uppenbart sätt allt ifrån film- och serieproduktion och idrottsrörelsens möjligheter till intäkter till förmedling av medietjänster på lagligt sätt.

I ljuset av utvecklingen av illegal ip-tv har de argument som tidigare framförts för att inte straffbelägga just innehav också spelat ut sin roll. Med den teknik som finns i dag går det, t.ex. i samband med polisens tillslag mot återförsäljare, att se vilka som har tillgång till illegal ip-tv och det är därmed rimligt att även innehav kriminaliseras. Att tekniken har medfört att man kan se vilka som innehar illegal ip-tv har även bäring på det tidigare argumentet om att det är svårt att fastställa vem eller vilka i ett hushåll som kan anses som innehavare av utrustningen. Ytterst är det dock en bevisfråga.

Genom att även kriminalisera privat innehav av utrustning, programvara eller annan teknisk lösning som utformats eller anpassats i olovligt syfte blir regleringen mer heltäckande och sammanhängande, vilket även förenklar för rättsväsendet vid beivrande av brott. Signalvärdet är dessutom starkt. Det bör därför tydligt framgå att varje form av användning, innehav eller anskaffning av olaglig utrustning, programvara eller annan teknisk lösning som görs av en privatperson i syfte att få obehörig tillgång till skyddade medietjänster utan den rättmätige tjänsteleverantörens godkännande är olaglig. Någon ändring i straffskalan görs dock inte. Straff är liksom tidigare böter.

Kriminalisering av marknadsföring i lagen

En av de tvingande åtgärder som EU-direktivet om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång ställer upp är att medlemsstaterna ska förbjuda marknadsföring av olaglig utrustning genom kommersiella meddelanden. Vid genomförandet av direktivet gjordes bedömningen att det inte var nödvändigt att införa ett särskilt förbud mot marknadsföring av olaglig avkodningsutrustning för att uppfylla direktivets bestämmelser eftersom det täcktes av marknadsföringslagens (1995:459) bestämmelser om att marknadsföringen ska stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. En etablerad princip är att marknadsföring ska vara laglig, dvs. inte strida mot lag eller kunna leda till lagbrott. Marknadsföring av en produkt som är olaglig betraktas som otillbörlig enligt marknadsföringslagen och det finns möjlighet att utfärda förbud förenat med vite.

Annonsering av olaglig utrustning sker i dag t.ex. på sociala medier eller genom att sponsrade länkar till de illegala ip-tv-sajterna kommer upp hos sökmotorer. Annonsering är en viktig informationskälla och väg in till illegala tjänster. För att komma till rätta med användning av illegala tjänster är det därför viktigt att kriminalisera marknadsföring av olaglig utrustning i den förändrade avkodningslagen och därmed möjliggöra att påföljd döms ut, dvs. böter eller fängelse, något som marknadsföringslagen inte ger möjlighet till. Även om tidigare bedömningar att marknadsföringslagen är tillämplig vid marknadsföring av olovliga tjänster som omfattas av avkodningslagen fortfarande gäller finns anledning att inkludera marknadsföring bland de otillåtna handlingar som omfattas av lagen. Även här är signalvärdet starkt. Det ska tydligt framgå av lagen att marknadsföring av olaglig utrustning är straffbart.

Eftersom marknadsföringslagen gäller näringsidkare är det lämpligt att placera marknadsföring i andra ledet av första stycket i 5 §, dvs. att olaglig utrustning inte får yrkesmässigt eller i förvärvssyfte marknadsföras i syfte att ge obehörig tillgång till skyddade medietjänster.

Utredningen är medveten om att två parallella system kan medföra vissa tillämpningssvårigheter, bl.a. vad gäller processuella regler, och att det är viktigt att det blir praktiskt hanterbart. En viktig juridisk princip är t.ex. att samma gärning inte får leda till dubbla sanktioner. Den som exempelvis har överträtt ett vitesförbud får därmed inte

dömas till ansvar för intrång som omfattas av förbudet. Omständigheterna i det enskilda fallet får avgöra vilken lag som åberopas.

7.2 Skärpt straffskala för grova brott

Förslag: Straffen för de allvarligaste fallen av brott mot lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster ska skärpas och särskilda straffskalor införas. Straffskalan för de grova brotten ska vara lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har föregåtts av särskild planering, har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form, har varit av större omfattning, eller annars har varit av särskilt farlig art.

Mot bakgrund av en alltmer storskalig och industriellt driven intrångsverksamhet gjordes en betydande skärpning av straffen för särskilt allvarliga immaterialrättsintrång år 2020. Vid sidan av upphovsrättsbrott, som sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, med straffskalan böter eller fängelse i högst två år, kan genom straffskärpningen även dömas till grovt upphovsrättsbrott. Om brottet begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt enligt upphovsrättslagen ska det särskilt beaktas om det har föregåtts av särskild planering, utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form, varit av större omfattning, eller annars har varit av särskilt farlig art.

När avkodningslagen infördes användes upphovsrättslagens straffskala som referens. Det finns starka skäl för att även fortsatt ha upphovsrättslagens straffskala som referens. I och med införandet av grovt upphovsrättsbrott med straffskalan minst sex månader och högst sex år bör motsvarande införas även i lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster. Att grova brott enligt denna lag skulle bedömas utifrån en lägre straffskala än samma typ av brott utifrån upphovsrättslagen är inte rimligt. Den kriminella verksamheten är välorganiserad, har bedrivits under lång tid, ger stora intäkter och medför stor skada för de drabbade i alla led. Det är därmed motiverat med en högre straffskala. Det kan i de allvarliga fallen också finnas behov av hemliga tvångsmedel för att

kunna utreda brottsligheten, vilket kräver högre straffskala än vad som är fallet i nuläget.

Samma kvalifikationsgrundsatser som är för handen när det gäller grovt brott i upphovsrättslagen bör kunna användas även för grovt brott enligt lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster, dvs. att det särskilt ska beaktas om gärningen föregåtts av särskild planering, utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form, varit av större omfattning eller varit av särskilt farlig art.

Enligt propositionen *Skärpta straff för de allvarligaste fallen av immaterialrättsintrång* ska det särskilt beaktas om gärningen föregåtts av särskild planering.¹ Det innebär att planeringen ska ha gått utöver vad som typiskt sett krävs för att ett brott av det aktuella slaget ska kunna genomföras. Det kan t.ex. handla om att bygga upp en effektiv produktionskedja eller en strukturerad och användarvänlig distributionskanal (t.ex. en webbsida) som syftar till att attrahera och förenkla för möjliga intressenter att ta del av det material som erbjuds via den intrångsgörande utsändningen. Det kan också handla om att möjliggöra förtjänster på agerandet på annat sätt, t.ex. genom annonsintäkter. Också åtgärder som vidtas för att marknadsföra agerandet i syfte att uppnå större effekt kan innebära att gärningen ska anses ha föregåtts av särskild planering.

Vidare ska det särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Det innebär att gärningen ska ha begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte nödvändigt att den som begår brottet från början varit involverad i att organisera brottsligheten.

Med att gärningen varit av större omfattning avses t.ex. att en stor mängd kanaler saluförts eller att intrånget pågått under en avsevärd tid. Bedömningens fokus ska ligga på den planering och organisation som legat bakom brottet och på gärningens storskalighet. Kvalifikationsgrundsatsen särskilt farlig art ger möjlighet att ytterligare beakta gärningsmannens tillvägagångssätt och inom vilket sammanhang en gärning begåtts, exempelvis om brottsligheten haft internationell anknytning eller att gärningsmannen på annat sätt än som tidigare nämnts visat särskild förlagenhet eller företagsamhet.

¹ *Skärpta straff för de allvarligaste fallen av immaterialrättsintrång* (prop. 2019/20:149).

Vid bedömningen av om en gärning är att betrakta som ett brott av normalgraden eller ett grovt brott ska det, på samma sätt som för grovt upphovsrättsbrott, göras en helhetsbedömning utifrån alla omständigheter vid brottet. Ett brott måste inte alltid bedömas som grovt när någon av de omständigheter som de särskilt angivna kvalifikationsgrunderna tar sikte på föreligger. Omvänt är det inte uteslutet att bedöma brottet som grovt med hänvisning till andra omständigheter, t.ex. vad gäller gärningar som orsakat mycket stora skador för målsäganden eller som inneburit mycket stora ekonomiska vinster för gärningsmannen.

Ett införande av grovt brott med straffskalan fängelse i som längst sex månader och högst sex år öppnar upp för möjligheten att använda hemliga tvångsmedel som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (RB 27 kap. 18–18b §§) och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (RB 27 kap. 19–19c §§). Dessa verktyg kan vara helt avgörande för rättsväsendet för att kunna utreda och lagföra den olagliga hanteringen. För att få använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation krävs att man kan anta att brottets straffvärde överstiger två år och för att få använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation krävs att brottets straffvärde överstiger sex månader. Genom att det minsta straffvärdet i bestämmelsen om grovt brott är sex månader och det högsta är sex år torde båda tvångsmedlen kunna användas.

Enligt 1 kap. 2 § brottsbalken ska en gärning, om inte något annat är särskilt föreskrivet, anses som brott endast när den begås uppsåtligt. Bestämmelsen gäller även gärningar beskrivna i specialstraffrätten. Uppsåt är ett rekvisit i den nuvarande lagstiftningen, om än inte uttryckt, och detta gäller fortsatt för lagen i sin helhet.

7.3 Patent- och marknadsdomstolen som särskild domstol

Förslag: Patent- och marknadsdomstolen ska vara domstol i mål och ärenden enligt lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster.

Patent- och marknadsdomstolen avgör mål och ärenden som rör marknadsrätt och immaterialrätt. Domstolen är en s.k. särskild dom-

stol. Det innebär att domstolen har särskild kompetens för att avgöra de mål som provas, och att målen enbart provas där. Domstolen är en del av Stockholms tingsrätt. Domstolens avgöranden överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen, som är en del av Svea hovrätt.

Patent- och marknadsdomstolen inrättades 2016 i syfte att förbättra förutsättningarna för domstolarna att handlägga och avgöra immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga mål och ärenden som oftast är komplexa och omfattande. Genom att samla kompetensen uppnås en kontinuitet i måltillströmningen, vilket gör att nödvändig specialistkompetens byggs upp och upprätthålls, något som i sin tur säkerställer hög kvalitet och effektivitet i dömandet. I propositionen som föregick inrättandet av den nya domstolen gjordes bedömningen att en samlad domstolsprövning ökar förutsättningarna för en enhetlig praxis i närbesläktade frågor.²

Alla närbesläktade frågor omfattades dock inte, t.ex. inte mål och ärenden rörande avkodningslagen. Styrande för avgränsningen av vilka rättsområden som skulle vara föremål för reformen med den nya domstolen var, enligt propositionen, det rättsliga och principiella samband som kan finnas mellan olika mål och ärenden och de fördelar en samlad därigenom skulle medföra. Samtidigt behövde även andra aspekter beaktas vid bedömningen, t.ex. kopplingen till andra rättsområden. För att inte överbelasta domstolen var det nödvändigt att i vart fall inledningsvis iakttä en viss försiktighet.

Åklagarmyndigheten tog i sitt remissvar till förslaget rörande den nya domstolsreformen upp att Polisen och Åklagarmyndigheten har en specialisering som även omfattar mål enligt avkodningslagen som har många likheter med bestämmelserna i upphovsrättslagen om skydd för tekniska åtgärder. Därmed borde även dessa mål omfattas av reformen. Regeringen ansåg dock att det inte fanns anledning att föreslå att även mål enligt avkodningslagen skulle omfattas av reformen.³

Det finns ett starkt värde i att likartade frågeställningar provas samlat. Mål rörande illegal ip-tv kommer – utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet – kunna drivas både som intrång enligt upphovsrättslagen och lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster. Målen är tekniskt komplexa och kräver specialistkunskaper. Det är därför rimligt att även brott mot lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig

² Patent- och marknadsdomstol (prop. 2015/16:57), s. 127–131.

³ Patent- och marknadsdomstol (prop. 2015/16:57), s. 133 samt 140.

tillgång till skyddade medietjänster hanteras av Patent- och marknadsdomstolen. Domstolen har den expertis och erfarenhet som behövs för att handlägga och döma i mål om obehörig tillgång till skyddade medietjänster. Med en samlad domstolsprövning kan både resurser och kompetens användas mer effektivt.

Sedan Patent- och marknadsdomstolen inrättas 2016 har dessutom flera nya lagar som hanteras av domstolen kommit till.⁴ Den initiala försiktigheten verkar därmed ha släppt. Det finns ingen anledning att mål enligt lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster – som både har stark beröring med bl.a. upphovsrättslagen och kräver en hög grad av expertis och erfarenhet – inte hanteras av Patent- och marknadsdomstolen. Domstolen hanterar dessutom sedan inrättandet även mål och ärenden som rör marknadsföringslagen (2008:486), som även den har beröring med det aktuella området.

7.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Lagändringarna föreslås träda i kraft senast den 1 juli 2026. Utredningen gör bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Det är angeläget att de föreslagna lagändringarna kan tillämpas så snart som möjligt. Det föreslås därför att samtliga föreslagna lagändringar träder i kraft senast den 1 juli 2026.

Vad gäller behovet av övergångsbestämmelser görs sammantaget bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna lagändringarna.

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får ingen dömas till straff eller annan påföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när det begicks. Det får inte heller dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när det begicks. Principen kommer även till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt 5 § andra stycket ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Bestäm-

⁴ Lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar, jämför 1 kap. 4 §.

melsen anses vara generellt tillämplig inom straffrätten, dvs. även inom specialstraffrätten. Någon annan övergångsbestämmelse än den nu nämnda regleringen är inte nödvändig när det gäller de föreslagna ändringarna av 4–7 §§ i lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster.

Vad gäller förslaget om att Patent- och marknadsdomstolen ska handlägga mål och ärenden utifrån lagen framstår det som mest ändamålsenligt att mål och ärenden i allmän domstol som har inletts före ikraftträdandet även i fortsättningen handläggas enligt äldre bestämmelser, och att äldre bestämmelser ska gälla i fråga om krav på prövningstillstånd vid överklagande av domar och beslut som har meddelats före ikraftträdandet.⁵

7.5 Kraftsamling från det allmänna

Enligt direktiven får utredningen, utöver ett förbud för privatpersoner att ta emot illegal ip-tv, vid behov även föreslå andra åtgärder för att motverka distributionen. Utredningens bedömning är att lagstiftning som gör det tydligt att det inte är tillåtet för enskilda att nyttja illegala ip-tv-tjänster behöver åtföljas av en kraftsamling från det allmänna sida för att beivra brott och informera om skadeverkningarna av olovligt bruk. Insatserna behöver kombineras med en vidareutvecklad branschsamverkan och ett aktivt eget arbete från inte minst stora online-plattformar för att göra det svårare att sälja och förmedla de olovliga tjänsterna. Även i denna del bör dock det allmänna, då i form av regeringen, ta initiativ till gemensamma åtgärder och följa upp arbetet.

⁵ Jämför *Patent- och marknadsdomstol* (prop. 2015/16:57), s. 276 f.

7.5.1 Prioritera arbetet mot illegal ip-tv

Bedömning: Mot bakgrund av den samhällsekonomiska skada som illegal ip-tv medför samt de brottsvinster som är knutna till verksamheten, är det viktigt att polis och åklagare kan avsätta resurser för att utreda och beivra hanteringen. Det är även viktigt att Skatteverket kan prioritera arbetet med att upptäcka oredovisade inkomster från försäljningen av illegal ip-tv. Regeringen bör fortsatt noga följa frågor om illegal ip-tv och inte minst utvecklingen på EU-nivå eftersom både problemet och en stor del av det aktuella regelverket är gränsöverskridande.

Som visats genererar illegal ip-tv stora intäkter för kriminella aktörer i Sverige och utomlands. Vidare innebär den betalning som erläggs för dessa tjänster i konsumentled att stora summor undandras den lagliga marknaden, likväl som intäkter från beskattning. Detta sammantaget gör det angeläget att denna brottslighet effektivt kan utredas och beivras. Polismyndigheten utreder i dag immaterialrättsliga brott inom Nationella operativa avdelningen (Noa) och det är viktigt att det där finns utredare med rätt kompetens för att kunna kartlägga intrång och distribution av det slag illegal ip-tv bygger på, liksom kunskap om hur verksamheten är organiserad.

Detsamma gäller Åklagarmyndigheten. För att kunna driva mål av den tekniskt komplicerade karaktär som illegal ip-tv oundvikligen är, behövs särskild erfarenhet och kunskap. Det i sin tur bygger på att en tillräcklig mängd ärenden avseende dessa brott initieras. Under perioden när avkodningslagen kunde användas för att åtala de som medverkade i s.k. card sharing-nätverk byggdes sådan kompetens upp och ett flertal brottmål gällande illegal ip-tv drevs. Dessa var framgångsrika och åtalen ledde i merparten av målen till fällande domar. Utifrån tydligare lagstiftning bör det, enligt utredningens bedömning, finnas möjligheter att återigen initiera fler ärenden som rör illegal ip-tv och fortsätta utveckla detta arbete. Det bör kunna ske med utgångspunkt i den utvidgade lagregleringen i lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster vad gäller vilken utrustning som omfattas och införandet av grovt brott i straffskalan. Även de förslag som kan förväntas från *2025 års förverkandeutredning* bör kunna underlätta arbetet för polis och åklagare.

När Skatteverket gjorde en särskild satsning på att upptäcka oredovisade inkomster från försäljningen av illegal ip-tv, genomfördes i storleksordningen 100 fördjupade utredningar.⁶ I princip alla visade att verksamheterna helt saknade bokföring och inte redovisade sina inkomster. Skatteverket kunde också upptaxera ett stort antal individer och omkring 50 miljoner kronor i obetald skatt kunde krävas in. En nyckel till framgången i dessa utredningar var att Skatteverket är bra på att spåra transaktioner med kryptovaluta och att via öppna informationskällor ("open source intelligence") hitta personerna bakom olika olovliga tjänster.

Eftersom marknaden för illegal ip-tv storleksmässigt inte kan mäta sig med omsättningen i vissa av de största ekonomiska branscherna – som bygg- eller restaurangbranschen – där det förekommer mycket oredovisade inkomster, finns risk att utredningar av detta område inte prioriteras om den enda variabel som vägs in är det möjliga totala skatteundandragandet. Det är dock viktigt att Skatteverkets arbete med detta kan fortsätta eftersom det är ett effektivt sätt att komma åt framför allt återförsäljarledet, där många också upphör med sin verksamhet när de blir upptaxerade och polisanmälda för bokföringsbrott.

Det bör i sammanhanget också beaktas att den illegala verksamheten utgör en så pass stor del av hela marknaden för ip-tv att den har destruktiva effekter på själva denna marknads funktionssätt. Vidare bör det vägas in att Skatteverket har goda förutsättningar att jobba tillsammans med betalningsförmedlarna för att hitta säljarna av illegala tjänster och att verket kan fylla en viktig roll i det gränsöverskridande arbetet mot organiserad brottslighet inom EU på detta område. Till exempel bör Skatteverket kunna bidra genom medverkan i de satsningar mot illegala ip-tv-nätverk som planeras inom ramen för EMPACT.⁷ I detta sammanhang ska noteras att immaterialrättsbrott fortsatt är ett prioriterat område inom den kommande programcykeln för EMPACT 2026–2029.⁸

Regeringen bör fortsatt noga följa frågor om illegal ip-tv och inte minst utvecklingen på EU-nivå eftersom både problemet och en stor del av det aktuella regelverket är gränsöverskridande. Det är t.ex. viktigt

⁶ Skatteverket, *Skatteverkets rapport avseende kontrollen av illegal IPTV* (2023).

⁷ EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) är en verksamhet på EU-nivå för att komma åt allvarlig organiserad brottslighet. Inom ramen för EMPACT samarbetar rättsvårdande myndigheter, skatteverk, EU-institutioner och privata parter för att komma åt kriminella nätverk.

⁸ Europeiska kommissionens pressmeddelande från den 13 juni 2025, "Council defines the EU's crime-fighting priorities for the next years".

att regeringen framöver avsätter resurser för att följa det reformarbete som kan förväntas på EU-nivå inom områden som liveblockering (se avsnitt 7.6) och har en nära dialog kring dessa frågor med myndigheter som företräder Sverige i internationella sammanhang av betydelse, som Post- och telestyrelsen och Patent- och registreringsverket.

7.5.2 Patent- och registreringsverkets uppdrag

Förslag: I instruktionen för Patent- och registreringsverket tydliggörs att myndighetens uppdrag innefattar att öka kunskapen om upphovsrättens innebörd och kartlägga skadeverkningarna av olovligt nyttjande av upphovsrättsligt skyddade verk och prestationer.

Enligt förordningen (2007:1111) med instruktion för Patent- och registreringsverket (PRV) ansvarar myndigheten för ärenden om patent, varumärken och mönster. PRV ska långsiktigt främja tillväxten samt stärka innovationsförmågan och konkurrenskraften i hela landet. Verket ska informera om och bidra till ökad förståelse för immateriella tillgångar och rättigheter.

Vidare har myndigheten vissa särskilda uppdrag på upphovsrättsområdet, bl.a. att ansvara för att vidarebefordra uppgifter om herrelösa verk enligt 3 § upphovsrättsförordningen (1993:1212) och att utöva tillsyn enligt lagen (2016:977) om kollektiv förvaltning av upphovsrätt. PRV ska också tillhandahålla en förteckning över personer som har förklarat sig villiga att medla i tvister med anledning av åtgärder som vidtagits med stöd av 52 l § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. PRV ska även tillhandahålla information om medling som tvistlösningsform i sådana tvister. Innan 2017 var myndigheten avgiftsfinansierad, men numera är PRV i huvudsak anslagsfinansierad.

Som framgår har myndigheten en rad utpekade uppdrag på upphovsrättsområdet och även ett allmänt hållet uppdrag om att informera om immateriella tillgångar och rättigheter, inklusive upphovsrätt som varande en immateriell rättighet. Det nuvarande uppdraget om att informera om immateriella tillgångar och rättigheter infördes vid en instruktionsändring som följde på en utredning från 2015 som bl.a. såg över myndighetens verksamhet. Utredningsförslaget var att PRV

även skulle få ett uttalat uppdrag att informera om just upphovsrätt.⁹ Utredningen menade att medvetenheten om värdet och betydelsen av immateriella tillgångar behövde öka i samhället generellt. PRV hade redan då ett informationsansvar för de registrerbara immaterialrätterna, men utredningen menade att PRV även borde informera om upphovsrätt specifikt.

Myndighetens instruktion ändrades dock inte på det sättet utan PRV fick i stället ett tidsbegränsade uppdrag på upphovsrättsområdet då regeringen 2017 uppdrog åt verket att genomföra ”kunskaps-höjande insatser för ökad förståelse om upphovsrättens innebörd”.¹⁰ Detta uppdrag var i sin tur en förlängning av en del av ett tidigare uppdrag som PRV fick 2016 tillsammans med Vinnova om att genomföra insatser för kunskapsutveckling och förbättrat offentligt stöd för hantering av immateriella tillgångar.¹¹ I detta uppdrag ingick som en del att kartlägga omfattningen av problemet med upphovsrättsintrång i digitala miljöer och informations- och kunskapshöjande insatser riktade till allmänheten.

Syftet med det särskilda uppdraget på upphovsrättsområdet var enligt regeringsbeslutet att offentliga aktörer, näringsliv och allmänhet bättre skulle förstå innebörden av upphovsrätten, bl.a. dess omfattning och begränsningar. PRV skulle inom ramen för uppdraget även utreda olika insatser som kunde underlätta för användare att lagligt ta del av digitalt tillgängligt material såsom film, böcker och musik. Ett exempel att beakta var EU:s immaterialrättsmyndighets (EUIPO) arbete Agorateka, dvs. en webbplats som vänder sig till konsumenter med information om lagligt innehåll. PRV skulle vidare genomföra insatser för att motverka piratkopiering av varor.

Utgifterna för uppdraget om upphovsrätt finansierades innan 2017 av särskilda medel som avsatts för projektet tillsammans med Vinnova, men därefter genom PRV:s ordinarie förvaltningsanslag kompletterat med bidragsmedel från EUIPO. Uppdraget slutredovisades 2020.¹² Inom ramen för upphovsrättssatsningen tog PRV bl.a. fram en kampanjfilm som lanserades på sociala medier och en digital lärplattform för grundskoleelever, lärare och lärarstudenter. Vidare byggdes

⁹ *Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar* (SOU 2015:16), s. 123–127.

¹⁰ ”Uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser för ökad förståelse om upphovsrättens innebörd” (N2017/04031/IFK).

¹¹ ”Uppdrag att genomföra insatser för kunskapsutveckling och förbättrat offentligt stöd för hantering av immateriella tillgångar” (N2016/02167/IF).

¹² Patent- och registreringsverket, *Slutrapport: PRV:s regeringsuppdrag om att genomföra kunskapshöjande insatser för ökad förståelse om upphovsrättens innebörd* (2020).

myndighetens webbplats ut med information om upphovsrättsliga frågor och, som en svensk variant av Agorateka, lanserades webbplatsen *streamalagligt.se*, med länkar till lovliga strömningstjänster för spel, text, ljud och rörlig bild. Kopplat till de olika aktiviteterna ansvarade myndigheten för en referensgrupp bestående av branschaktörer och ett myndighetsnätverk.

Enligt vad utredningen inhämtat har arbetet med upphovsrätt inte varit prioriterat i samma utsträckning under senare år och färre relaterade informationsaktiviteter har genomförts sedan det särskilda uppdraget avslutades. Att frågan inte kunnat prioriteras i samma utsträckning är enligt vår bedömning ett bekymmer. Även om flera av de utredningen talat med menar att informationskampanjer i syfte att påverka enskildas beteende eller tipsa om lagliga alternativ görs bäst av branschen själv, efterlyser många en offentlig myndighet som har ett tydligt ansvar för att presentera kunskap om regelverket på detta område samt för att kartlägga den olovlig hanteringens utbredning och effekter. Det är inte rimligt att rättighetshavarna själva ska behöva stå för grundläggande information om vad som gäller eller vilka effekter den olovliga hanteringar har på marknaden. Dels är det kostsamt, dels är det viktigt att informationen inte blir eller uppfattas som partisk. Det är utan tvekan ett centralt offentligt åtagande att bidra med faktabaserad kunskap om förhållandena på denna marknad samt saklig och tydlig information om vilka lagar och regler som gäller.

Därför föreslår utredningen att det förtydligas i PRV:s instruktion att myndigheten har i uppdrag att öka kunskapen om just upphovsrättens innebörd och att kartlägga skadeverkningarna av olovligt nyttjande av upphovsrättsligt skyddade verk och prestationer. Detta ligger väl i linje med det arbete som myndigheten redan bedriver, t.ex. som kontaktpunkt för Sverige i EUIPO. Skadeverkningar bör i detta sammanhang förstås som både de men som samhällsekonomin i stort lider och den skada som åsamkas specifika branscher.

7.5.3 Post- och telestyrelsen och betrodda anmälare

Förslag: Post- och telestyrelsen ges i uppdrag att redovisa hur systemet med betrodda anmälare tillämpats i Sverige och om det finns utvecklingsbehov för att det ska kunna användas för att stävja immaterialrättsbrott i linje med intentionerna i Digital Services Act (DSA) om att förhindra olaglig och skadlig verksamhet på nätet.

Post- och telestyrelsen (PTS) är den myndighet som ansvarar för att bevaka områdena elektronisk kommunikation och post i Sverige. Begreppet elektronisk kommunikation innefattar telekommunikation, it och radio. Enligt instruktionen (2007:951) är PTS även sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. PTS ska verka för att målen inom politiken för informationssamhället uppnås. Myndigheten ska, inom ramen för sina uppgifter enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, verka för att de mål som anges i lagen uppnås.

Inom området för elektronisk kommunikation har PTS en lång rad instruktionsreglerade uppgifter, bl.a. att främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, främja en effektiv konkurrens, övervaka pris- och tjänsteutvecklingen, bedriva informationsverksamhet riktad till konsumenter, följa utvecklingen när det gäller säkerhet vid elektronisk kommunikation och pröva frågor om tillstånd och skyldigheter, fastställa och analysera marknader samt utöva tillsyn och pröva tvister enligt lagen om elektronisk kommunikation. Vidare ska myndigheten t.ex. följa utvecklingen när det gäller toppdomäner med geografiska namn som har anknytning till Sverige, vara tillsynsmyndighet enligt lagen (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på internet och verka för ökad nät- och informationssäkerhet i fråga om elektronisk kommunikation genom samverkan med myndigheter som har särskilda uppgifter inom informationssäkerhets-, säkerhetsskydds- och integritetsskyddsområdet samt med andra berörda aktörer.

Detta sammantaget ger PTS en central roll i regleringen av kommunikation på nätet i Sverige. Myndigheten har av regeringen även utsetts till samordnare för digitala tjänster i Sverige i enlighet med EU-förordningen om digitala tjänster (ofta förkortad DSA, efter Digital

Services Act).¹³ Förordningen innehåller regler för mellanhänder och internetplattformar. Syftet är främst att förhindra olaglig och skadlig verksamhet på nätet och spridning av desinformation. Reglerna ska bidra till att öka säkerheten för användarna, upprätthålla skyddet för grundläggande rättigheter och främja rättvisa och transparenta förhållanden för internetplattformarna.

I förordningen har bl.a. införts möjligheten att få status som s.k. betrodd anmälare.¹⁴ Det kan ses som ett snabbspår för anmälningar av olovligt innehåll till online-plattformarna som enligt förordningen är skyldiga att prioritera de anmälningar som kommer från betrodda anmälare. Därmed ska åtgärder mot olagligt innehåll kunna vidtas snabbare och mer tillförlitligt. Reglerna gäller för online-plattformar som sociala medier, köp- och sajtsajter, videodelningsplattformar och sökmotorer. Reglerna gäller för alla online-plattformar som är tillgängliga för användare i EU, oavsett om tjänsteföretaget är etablerat inom EU eller inte.

Enligt EU-förordningen ska vem som helst kunna anmäla olagligt innehåll som finns på webbplatser och online-plattformarna måste ha rutiner för att ta hand om klagomålen. Anmälningar som görs av en betrodd anmälare ska dock ges prioritet och hanteras skyndsamt. Det är därmed viktigt att få status som betrodd anmälare. Genom statusen kan den betrodda anmälaren rapportera misstänkt olagligt innehåll till leverantören av den tjänst där innehållet finns och leverantören ska därefter hantera dessa anmälningar på ett snabbt och objektivt sätt.

Den sökande måste, enligt EU-förordningen, uppfylla vissa villkor för att få status som betrodd anmälare. Dels ska den sökande ha särskild sakkunskap och kompetens när det gäller att upptäcka, identifiera och anmäla olagligt innehåll, dels ska denne vara oberoende från leverantörer av online-plattformar. Den sökande ska även bedriva sin anmälningsrelaterade verksamhet aktsamt, korrekt och objektivt. Vidare framgår av EU-förordningen att det totala antalet betrodda anmälare bör vara begränsat och att statusen inte ska ges till individer

¹³ Lag (2024:954) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster samt förordningen (2024:958) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordning om digitala tjänster). Artikel 22 samt ingressats (61) och (62).

utan enbart till ”enheter”. Dessa kan dock antingen vara offentliga eller icke-statliga organisationer.

I Sverige har hittills endast fattats två bifallsbeslut om status som betrodd anmälare. Det första avsåg organisationen Ecpat som arbetar mot sexuell exploatering av barn, det andra Stöldskyddsföreningen (SFF). Rättighetsalliansen ansökte den 15 mars 2024 om status som betrodd anmälare för sakkunskapsområdet upphovsrättsintrång. Ansökan avslogs av PTS den 30 januari 2025. Även föreningen Nordic Content Protection har ansökt om att få status som betrodd anmälare. Beslut har i skrivande stund (september 2025) ännu inte fattats av PTS.

Oaktat tolkningen av regelverket i det enskilda fallet är det mot bakgrund av frågornas stora betydelse viktigt att reda ut om instrumentet betrodd anmälare kan användas på immaterialrättsområdet – där de som kan bli aktuella som betrodda anmälare, oavsett organisationsform, naturligen bara kan företräda rättighetshavare som själva vill det eftersom det handlar om rättigheter – eller om det krävs en vidareutveckling av systemet för att åstadkomma detta. För att ge regeringen underlag för att avgöra om detta t.ex. är frågor som måste drivas vidare inom EU, eller om nuvarande system svarar upp mot förväntningarna, är utredningens förslag att PTS ges i uppdrag att samlat redovisa hur systemet med betrodda anmälare tillämpats i Sverige och om det finns utvecklingsbehov för att det ska kunna användas för att stävja immaterialrättsbrott i linje med intentionerna i DSA om att förhindra olaglig och skadlig verksamhet på nätet.

7.5.4 Initiativ för att främja insatser i branschen

Bedömning och förslag: De snabbt föränderliga sätten att förmedla illegal ip-tv kräver ett tätt samarbete mellan alla som är verksamma i den relevanta branschen i Sverige för att hanteringen ska kunna stävas. Regeringen bör bjuda in bl.a. rättighetshavare, internetleverantörer, sökmotorer, sociala medier-bolag och betalningsförmedlare, till dialog i syfte att främja sådan samverkan. Dialogen bör vara återkommande för att branschaktörernas tidigare åtaganden ska kunna följas upp.

I Danmark tog regeringen tidigt initiativ för att underlätta och driva på frivilliga överenskommelser i branschen i syfte att stoppa upphovs-

rättsintrång på internet. Där har också många privata aktörer kunnat enas om sådant som att alla ska följa domstolsbeslut om blockering (se kap. 4). I Sverige finns redan ett gott samarbete mellan vissa aktörer, men det behövs enligt utredningens bedömning ett liknande initiativ av det allmänna för att kunna samla hela den relevanta branschen. Parallellt med offensiva insatser av det offentliga är det viktigt att även hitta frivilliga vägar att stävja den olovliga hanteringen just när det gäller illegal ip-tv.

Inte minst är det frågornas komplexitet som gör att insatser lagstiftningsvägen och via rättsvårdande myndigheter måste åtföljas av åtgärder på frivillig basis från enskilda företag. Det finns flera vägar framåt som bör kunna prövas, både när det gäller att dela information om hur de olovliga ip-tv-tjänsterna opererar och när det gäller sådant som att stoppa annonsering, nedprioritera sökträffar, göra teknisk infrastruktur mer svåråtkomlig och hindra betalningar.

Många av dessa initiativ bör berörda företag ha intresse av att ta själva för att värna sitt varumärke. För att få till stånd utvecklingsarbete är det dock viktigt att det allmänna driver på och uppmärksammar problemen. Om regeringen bjuder in till dialog i frågan visar det på sakens vikt och om mötena blir återkommande ger det incitament att vidta utlovade åtgärder. Förslaget är därför att regeringen tar ett sådant initiativ. Arbetet kan med fördel samordnas med det pågående interdepartementala arbetet för att ta fram en samlad strategi för regeringens arbete på immaterialrättsområdet eftersom frågorna hänger nära ihop och det huvudsakligen berör samma departement (Justitie-, Kultur- och Näringsdepartementet) liksom likartade branschaktörer.

7.6 Utred förutsättningarna för liveblockering

Bedömning och förslag: Det finns i dag förutsättningar att i svensk domstol fatta beslut om dynamiska blockeringsförelägganden som gör det möjligt att väsentligen störa förmedlingen av illegal ip-tv. Om nuvarande system är tillräckligt effektivt för att de snabbt föränderliga tjänster för olovlig vidareändring av direktsända evenemang som vuxit fram under senare år ska hinna blockeras, är dock oklart då detta kräver en form av dynamisk blockering som tar sikte på det skyddade innehållet snarare än vissa utpekade olov-

liga tjänster. Mot denna bakgrund bör de rättsliga och praktiska förutsättningarna för att i Sverige kunna genomföra liveblockering av detta slag utredas vidare. Att de rättsliga förutsättningarna för att motverka olovlig vidareförmedling av livesändningar inom kort kan komma att bli föremål för arbete på europeisk nivå är ytterligare ett skäl till detta.

Som beskrivits i kapitel 4 kan svensk domstol redan i dag fatta olika typer av beslut om blockeringsförelägganden. Inte minst har det blivit vanligt med beslut som tas sikte på själva de olovliga tjänsterna snarare än enbart utpekade internetadresser, och där vilka specifika adresser som ska blockeras löpande kan uppdateras i dialog mellan rättighetshavarna och de mellanhänder som stämts i målet (s.k. dynamisk blockering). Detta förfarande har också använts i flera fall som rör just illegal ip-tv.

Enligt vad utredningen förstår är det inte heller något som hindrar att befintliga regler används för att utfärda motsvarande förelägganden mot andra mellanhänder än internetleverantörer, som DNS-resolvers eller VPN-tjänster, även om detta ännu inte skett i Sverige. Inte heller borde något hindra att ett föreläggande om blockering skulle kunna avse t.ex. ip-adresser, snarare än som hittills domännamn, även om detta måste bli föremål för sedvanlig proportionalitetsbedömning.

Det finns alltså redan i dag förutsättningar att i många fall få tillstånd blockering av olovliga tjänster, åtminstone när det finns rättighetshavare som har kapacitet att driva ärendet i domstol och det finns tid att invänta domstolens beslut. Svensk domstol behöver för att avgöra blockeringsmål av detta slag i dag omkring en och en halv månad, men då bygger den i sammanhanget relativt korta handläggningstiden bl.a. på att de internetleverantörer som hittills stämts inte har ifrågasatt argumentation och bevisning.

Åtminstone tre aspekter är dock uppenbart problematiska med nuvarande situation. För det första är det betungande för rättighetshavarna att själva behöva driva målen om blockering av illegala ip-tv-tjänster eftersom möjligheten att väcka allmänt åtal inte utnyttjas. För det andra gäller de förelägganden som nu utfärdas enbart parter som stämts i målet och det saknas konsensus i branschen om att på frivillig väg följa beslut som fattas. Detta är ett påtagligt konkurrensproblem. För det tredje är det tveksamt om det med dagens system finns möjlighet att blockera så snabbt att de tjänster som sätts upp

specifikt för att olovligen vidaresända t.ex. populära idrottsevenemang hinner störas i sin verksamhet.

För att komma till rätta med dessa problem kan systemet för blockering i Sverige behöva vidareutvecklas. Det är förvisso redan i dag i brådskande fall möjligt för en domstol i Sverige att i enlighet med bestämmelserna i upphovsrättslagen (1960:729) fatta interimistiska beslut som träder i kraft direkt, men där en fullständig prövning görs först i efterhand och den mot vilken beslutet riktar sig får tillfälle att yttra sig senare i processen. Detta förfarande borde, enligt utredningens bedömning, förvisso kunna användas för att snabbare än i dag få stopp på vissa överträdelser.

Detta förfarande är dock inte kostnadsbesparande för rättighets-havarna och det innebär fortfarande att alla berörda mellanhänder måste stämmas inför domstol om frivilliga överenskommelser inte kan nås i branschen. Inte heller förefaller det troligt att ett sådant interimistiskt förfarande i sig skulle kunna användas för att tillräckligt snabbt blockera den olovliga vidaresändning som sker av t.ex. större sportevenemang, då adresser till sådana innehållsströmmar regelmässigt blir kända sent och dessutom löpande förändras medan evenemanget pågår. I sammanhanget ska det särskilt noteras att illegal ip-tv inte är beroende av adresser som är på förhand kända av användarna själva utan att strömmandet av innehåll, utan att den enskilde märker det, snabbt kan styras om från blockerade källor till nya. Det innebär att blockeringar för att vara effektiva kan behöva uppdateras med mycket snabba intervall och avse hundratals eller tusentals adresser om tjänsterna ska kunna störas substantiellt under pågående sändning.

I dessa fall krävs, som utvecklingen i andra EU-länder också visar, i stället andra möjligheter, t.ex. system för mycket snabb administrativ blockering eller domstolsbeslut som ger parterna själva möjlighet att kräva blockering av ip-adresser som används för att olovligen vidaresända innehåll medan vissa evenemang pågår. Båda dessa alternativ kan sägas utgöra system för liveblockering eftersom de medger blockeringsåtgärder som uppdateras medan sändningar fortfarande pågår. Utmärkande för liveblockering som det i dag praktiseras i många europeiska länder är – oavsett hur det organiseras – att det är en vidareutvecklad typ av dynamisk blockering som snarare utgår från ett visst skyddsvärt innehåll än från att vissa redan utpekade olovliga tjänster ska stoppas (jämför kap. 4).

Utredningens bedömning är att förutsättningarna för att ge rättighetshavare mandat att kräva liveblockering även i Sverige bör undersökas. Med tanke på det olovliga tillgängliggörandets nya former behövs det, enligt utredningens bedömning, även här att rättighetshavare kan ges mandat att kräva att ip-adresser vid vite ska blockeras medan vissa utpekade evenemang pågår. Det är dock oklart om det inom ramen för nuvarande regelverk i Sverige är möjligt att i domstol fatta beslut om blockeringsförelägganden som tar sikte på att i förväg garantera exklusivitet för ett skyddsvärt evenemang, snarare än att tillgången till en viss olovlig tjänst ska hindras. Vidare finns det viktiga frågor som behöver belysas ytterligare om hur riskerna för överblockering kan hanteras och om hur informationsfriheten kan säkras vid snabbare blockeringsförfaranden. Om det räcker med att vissa aktörer bemyndigas av domstol att kräva liveblockering, och själva därefter bygger upp eller licensierar system för automatisk detektering och notifiering, eller om det krävs att det skapas en administrativ instans som kan samla in och vidarebefordra information till berörda mellanhänder, är en fråga som behöver utredas.

Mot bakgrund av hur utbredda problemen med olovliga sändningar av olika evenemang (inte minst sport) är i dag är det utredningens bedömning att regeringen skyndsamt bör ta initiativ till en utredning av både rättsliga och administrativa förutsättningar för att införa ett system för liveblockering av det slag som beskrivits. Detta skulle kunna ske internt i Regeringskansliet, i form av uppdrag till en myndighet eller genom att en statlig utredning tillsätts. Att de rättsliga förutsättningarna för att motverka olovlig vidareförmedling av livesändningar inom kort kan komma att bli föremål för arbete på europeisk nivå är ytterligare ett skäl till detta. Europeiska kommissionen ska enligt plan i november 2025 lämna en utvärdering av rekommendationen om liveblockering, vilket eventuellt kan leda till förslag på lagstiftning. Inför sådana förhandlingar är det viktigt att det finns en väl genomarbetad analys av förutsättningarna i Sverige.

8 Konsekvensanalys

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att statliga utredningar ska göra en konsekvensanalys av de förslag som lämnas. Kommittéförordningen ändrades den 6 maj 2024. Enligt övergångsbestämmelserna gäller dock den äldre lydelsen av 14–15 a §§ om konsekvensanalyser för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.

Dessa bestämmelser innebär bl.a. att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för antingen stat, kommun eller företag så ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. För förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten så ska en finansiering föreslås (14 §). Konsekvenser ska också anges när ett förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män, och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

8.1 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag bedöms inte ha någon direkt påverkan på den kommunala självstyrelsen, för offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Dessa aspekter kommenteras därför inte nedan. Däremot kan förslagen förmodas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, intäkter och kostnader för företag, små företags arbetsförutsättningar, samt sysselsättningen i olika delar av landet.

8.1.1 Brottslighet och brottsförebyggande arbete

Utredningens förslag tydliggör att det är straffbart för enskilda att nyttja illegala ip-tv-tjänster, och syftar till att främja insatser för att beivra distribution och försäljning av sådana tjänster, samt att stärka informationsverksamheten om skadeverkningar. Detta sammantaget bör kunna bidra till att förebygga brottslighet. Förslagen bedöms ha god effekt när det gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Bedömningen är att även om förslagen primärt tar sikte på privatpersoner, bör de även kunna ha viktiga effekter som avser kriminella aktörer i distributionsledet. Eftersom det ofta är mycket svårt för rättsvårdande myndigheter i Sverige att komma åt de som olovligen vidare-sänder ip-tv från servrar utomlands, är det befogat att prioritera insatser mot konsumtionsledet för att strypa intäkterna till verksamheten. Om färre enskilda, genom bättre lagliga erbjudanden, attitydförändringar eller rädsla för straff, kan fås att konsumera illegal ip-tv kommer det att effektivt motverka den brottsliga verksamheten då varje krona som inte läggs på olovliga tjänster är en krona mindre till de kriminella aktörerna.

Utredningens förslag om att införa högre straffskala för grova brott medför även möjlighet för polis och åklagare att använda hemliga tvångsmedel för att mer effektivt kunna utreda brott. Det kan även förväntas ha viss brottsförebyggande effekt.

8.1.2 Särskilt om beredskapsfrågor

Att utredningens förslag kan förväntas motverka brottslighet är även av särskild betydelse ur beredskapshänseende. Som bl.a. framhållits i kapitel 7 är det potentiellt ett stort bekymmer ur informationssäkerhetssynpunkt om svenska hushåll konsumerar t.ex. nyheter via illegala tjänster som distribueras utomlands ifrån och lätt kan manipuleras.

De förslag som utredningen lämnar kan förväntas bidra till att problemet minskar om de får till effekt att konsumtionen av olovliga tjänster minskar. Förslaget om att utreda om det på sikt även bör vara möjligt att liveblockera på ip-nivå, är också viktigt att framhålla i sammanhanget eftersom ett sådant system skulle ge bättre förutsättningar att vid behov vidta snabba åtgärder.

8.1.3 Konsekvenser för företagen

Förslag som motverkar illegal ip-tv har positiva effekter för företag, stora och små, inom flera branscher eftersom de kan förväntas öka intäkterna för lagliga tjänster. Större intäkter för dessa tv-tjänster leder till större investeringsvilja och bättre produktionsvillkor även i tidigare led. Positiva effekter bör alltså kunna förväntas för både tv-företag och telekombolag som tjänar pengar på att förmedla innehåll och för företag verksamma i produktionsledet, som producenter av film, tv-serier och sportevenemang. Ett förtydligande av att privat nyttjande är olagligt ger också större möjligheter för företag att informera allmänheten om den kriminella verksamhetens effekter.

Som nämnts ovan (se kapitel 5) är det svårt att veta exakt hur stor del av de intäkter som i dag går till olovliga abonnemang som skulle kunna styras över till laglig konsumtion. Detta är en fråga som både beror på hur de lagliga erbjudandena utvecklas och hur svåråtkomliga eller dåliga de illegala tjänsterna kan göras. Som framgår av kapitel 5 handlar det dock om betydande summor som skulle kunna komma legitima företag till del om utredningens förslag får effekt. I storleksordningen 800 miljoner kronor skulle kunna frigöras för den lagliga marknaden om man utgår från den uppgivna betalningsviljan.

8.1.4 Konsekvenser för sysselsättningen

Utredningens förslag antas bidra positivt till sysselsättningen i Sverige eftersom de förväntas innebära högre intäkter för den lagliga branschen genom ökade abonnemangsintäkter. Detta ligger bl.a. väl i linje med regeringens strategi för kulturella och kreativa branscher.¹

Bättre produktionsförutsättningar bidrar inte bara till ökad sysselsättning i branscher som är direkt berörda – som film och tv, telekomsektorn eller evenemangsbranschen – utan ökad aktivitet i dessa sektorer stimulerar även inköp av varor och tjänster från andra branscher, bl.a. de som erbjuder hotell-, restaurang- och transporttjänster.

Även idrottsrörelsens intäktsströmmar värnas med våra förslag. Detta är viktigt i sig eftersom dessa finansierar inte bara elitverksamhet utan även stora delar av den ideella breddidrotten, men det kan också förväntas ha en positiv effekt på sysselsättningen eftersom idrottsrörelsen är en viktig arbetsgivare.

¹ *Strategi för företag i kulturella och kreativa branscher* (Skr. 2023/24:111).

8.2 Offentligfinansiella effekter

Utredningens förslag kan förväntas medföra vissa ekonomiska effekter för staten, delvis i termer av kostnader, men framför allt på intäktsidan. Det är viktigt att framhålla att utredningens förslag sammantaget förväntas leda till påtagliga positiva ekonomiska effekter för staten eftersom olovlig ip-tv är förenat med ett stort skatteundandragande. Om fler går över till lagliga tjänster ger det i stället direkt skatteintäkter för staten. Som flera gånger påpekats ovan är det svårt att uppskatta hur stora dessa positiva effekter av förslagen skulle kunna bli, men som framgår av kapitel 5 skulle det kunna handla om betydande belopp.

Vissa av utredningens förslag kan också komma att innebära kostnadsökningar för staten. Under förutsättning att polis och åklagare prioriterar brottsbekämpning gällande illegal ip-tv kan antalet utredningsärenden och mål i domstol om illegal ip-tv till att börja med förväntas öka. Förslagen skulle därmed kunna innebära vissa ökade kostnader för polis och åklagare samt även för domstol. Storleken på dessa beror på interna prioriteringar och får hanteras inom befintliga ramar. Det bör dock understrykas att polisiära och andra rättsliga ingripanden enligt lagen är angelägna för att se till att lagen efterlevs.

Utredningen gör bedömningen att förslagen innebär att rådande oklarheter kring rättsläget undanröjs och att det för de rättstillämpande myndigheterna bör bli tydligare vilka förfaranden som är straffbara. Detta bör i någon mån innebära att myndigheternas arbete underlättas. Fråga om ansvar för privat bruk torde dessutom i stor utsträckning kunna tas upp av åklagare genom strafföreläggande. För domstolens del innebär det att ökningen av mål om privat bruk kan antas bli relativt begränsad. Dessutom får åtal gällande privat olovligt bruk endast väckas om målsäganden anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Förslaget om att Patent- och marknadsdomstolen blir den domstol som, som första instans, kommer att hantera mål och ärenden enligt lagen kan komma att medföra vissa ökade kostnader för Patent- och marknadsdomstolen. Domstolen hanterar dock redan i dag ofta mål och ärenden gällande illegal ip-tv, men då utifrån upphovsrättslagen. En samlad domstolsprövning kan snarare komma att innebära ett mer effektivt brottsbeivrande. Bedömningen görs att eventuella merkostnader kan finansieras inom befintligt anslag.

Införande av grovt brott i straffskalan kan också innebära att något fler än i dag döms till fängelse, vilket ger upphov till kostnader för Kriminalvården. Utredningen gör dock bedömningen att eventuella begränsade merkostnader kan finansieras inom ramen för Kriminalvårdens befintliga anslag.

Förslaget att det tydliggörs i instruktionen för Patent- och registreringsverket att myndighetens uppdrag innefattar att öka kunskapen om upphovsrättens innebörd och kartlägga skadeverkningarna av olovligt nyttjande av upphovsrättsligt skyddade verk och prestationer, bedöms medföra vissa kostnadsökningar för kunskapsuppbyggnad och informationsverksamhet. Redan i dag arbetar myndigheten med närliggande frågor och utredningens bedömning är att en stor del av kompetensen redan finns på myndigheten. En tydligare roll på området kommer dock att medföra ökat arbete och förslaget är därför att regeringen i samband med förändringen även överväger en anslagsuppräknings motsvarande minst två årsarbetskrafter för att täcka denna ambitionshöjning.

Att Post- och telestyrelsen ges i uppdrag att redovisa hur systemet med betrodda anmälare tillämpats i Sverige och om det finns utvecklingsbehov för att det ska kunna användas för att stävja immaterialrättsbrott, kommer att kräva visst ytterligare arbete av myndigheten. Detta är dock marginellt i relation till myndighetens totala resurser och bör kunna prioriteras inom ram.

Förslaget att regeringen tar initiativ till en utredning av förutsättningarna för snabbare och mer heltäckande blockering (liveblockering) innebär kostnader. Även om den föreslagna utredningen kan organiseras på olika sätt, är det utredningens bedömning att det vore lämpligast om en särskild utredare tillsattes för att se över denna fråga och att det prioriteras inom ramen för Regeringskansliets kommittébudget. En realistisk budget för en utredning med två sekreterare är cirka tre miljoner kronor på helåret.

8.3 Rättsliga konsekvenser

Utredningens förslag har ett antal rättsliga konsekvenser som beskrivs i särskild ordning nedan. Förslagen har till att börja med bäring på Sveriges åtaganden i förhållande till den Europeiska unionen. Enligt

utredningens direktiv (bilaga 2) ska också bl.a. förslagens konsekvenser för enskildas fri- och rättigheter särskilt redovisas.

8.3.1 Konsekvenser för enskildas fri- och rättigheter

Föreskrifter om skydd för grundläggande fri- och rättigheter finns bl.a. i regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). När det gäller t.ex. skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar i olika typer av integritetsintrång måste ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som motiverat dem. Det är därför nödvändigt att kartlägga behovet och den förväntade nyttan av åtgärden.

Anskaffning och användning av olaglig utrustning för privat bruk i syfte att få obehörig tillgång till en skyddad tjänst utan den rättmätige tjänsteleverantörens godkännande kriminaliserades redan 2014. Utredningen förslag förtydligar att privat bruk av tjänster för illegal ip-tv är straffbart även i fall där det sker med annan teknik än den som tidigare varit aktuell. I grunden handlar det dock om att förbjuda samma typ av företeelse och förslaget leder därmed inte till någon principiell förändring i förhållande till enskildas fri- och rättigheter. Att även privat innehav föreslås kriminaliseras förändrar inte den bedömningen.

Illegal ip-tv medför stora förluster för rättighetshavarna genom att marknadsvärdet på både sport- och kulturprogram minskar och även andra negativa samhällsekonomiska konsekvenser, som minskade skatteintäkter. Den privata hanteringen, som enligt tillgängliga undersökningar bedöms omfatta mer än 600 000 hushåll i Sverige, bidrar starkt till detta, inte minst genom finansieringen av kriminella aktörers verksamhet. Mot bakgrund av problemets allvarlighetsgrad är det motiverat att förbjuda denna privata hantering även om det innebär att

vissa förfoganden – som att anpassa programvara för att få åtkomst till olovligen tillhandahållna program – blir olagliga för den enskilde.

8.3.2 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utredningens förslag till ändringar i den nuvarande avkodningslagen bedöms vara i överensstämmelse med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG av den 20 november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång. Det noteras att syftet med direktivet är att uppnå ett effektivt rättsligt skydd för tjänsteleverantörer mot olaglig utrustning som möjliggör kostnadsfri tillgång till tjänsterna för att säkerställa tjänsternas ekonomiska livskraft. Medlemsstaterna är enligt direktivet skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att på sitt territorium förbjuda otillåten verksamhet samt att valda sanktioner ska vara verkkningsfulla, avskräckande och proportionerliga i förhållande till de följder den otillåtna verksamheten eventuellt kan få.

Utredningens förslag bedöms även i övrigt vara i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

4 §

Med *olaglig utrustning* avses utrustning, programvara eller annan teknisk lösning som utformats eller anpassats för att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig utan tjänsteleverantörens godkännande.

Paragrafen innehåller en definition av vad som avses med olaglig utrustning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Lydelsen "olaglig utrustning" följer nära definitionen av olaglig utrustning i EU-direktivet om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång. Med olaglig utrustning enligt direktivet avses all utrustning eller programvara som utformats eller anpassats för att göra en skyddad tjänst tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande.

Det tydliggörs i bestämmelsen att det handlar om tillgängliggöranden utan tjänsteleverantörens godkännande av alla medietjänster som omfattas av lagen enligt 3 §, dvs. tjänster som är föremål för villkorad tillgång.

Olaglig utrustning kan avse utrustning, programvara eller annan teknisk lösning. Tillägget "annan teknisk lösning" tydliggör att även lösningar som inte är att betrakta som programvara kan vara olagliga om de utformats eller anpassats i syfte att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig utan tjänsteleverantörens godkännande. Annan teknisk lösning kan t.ex. avse en fil som innehåller lösenord eller koder som ger tillgång till en spellista eller liknande sammanställning av adresser till illegala tjänster och som matas in i ett annars lagligt program avsett för uppspelning av medieinnehåll, ett förfarande som i dag är vanligt vid konsumtion av illegal ip-tv, dvs. nedladdning och använd-

ning av s.k. m3u-filer i en mediaspelare. Genom den ändrade definitionen av olaglig utrustning blir lagstiftningen mer teknikneutral och det blir tydligt att den täcker ip-tv som tillhandahålls illegalt.

Att villkorad tillgång innebär att en användare eller mottagare av den skyddade tjänsten kan få tillgång till tjänsten i tolkningsbar form framgår redan i lagens 3 §. Uttrycket ”tolkningsbar form” utgår i bestämmelsen dels för att det redan framgår av lagen vilken typ av tjänster som lagen avser skydda, dels för att det inte ska kunna uppstå något missförstånd om att omvandlingen till tolkningsbar form behöver ske hos användaren eller att utrustning kan vara olaglig bara om den används för att åstadkomma just tolkningsbar form.

Ändringarna medför att det blir tydligt att det inte krävs avkodning för att en handling som ger obehörig tillgång till tjänster som är föremål för villkorad tillgång ska träffas av lagen. Vidare tydliggörs att det inte krävs att t.ex. en programvaras själva funktionssätt har ändrats för att utrustning ska anses som olaglig, utan att det är tillräckligt att en fil med adresser eller koder laddas ner och används på ett sådant sätt att användaren ges tillgång till olovligt innehåll.

5 §

Olaglig utrustning får inte tillverkas, importeras, distribueras, säljas, hyras ut eller installeras och inte heller yrkesmässigt eller i förvärvssyfte innehas, marknadsföras, underhållas eller bytas ut i syfte att ge obehörig tillgång till en skyddad tjänst enligt denna lag.

Olaglig utrustning får inte heller anskaffas, innehas eller användas för privat bruk i syfte att ge obehörig tillgång till en skyddad tjänst enligt denna lag.

Med import avses införsel av en vara till Sverige från en plats utanför Europeiska unionen.

I bestämmelsen anges vilka handlingar som är straffbara enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Av första stycket följer att olaglig utrustning inte får tillverkas, importeras, distribueras, säljas, hyras ut eller installeras och inte heller yrkesmässigt eller i förvärvssyfte innehas, marknadsföras, underhållas eller bytas ut i syfte att ge obehörig tillgång till en skyddad tjänst enligt denna lag. Ändringen är en följd av att den mer direktivnära definitionen av olaglig utrustning i 4 §. Det förtydligas att den olovliga hanteringen ska ske i syfte att ge obehörig tillgång till en tjänst som är skyddad enligt lagen.

Första stycket ändras också på så sätt att det anges att olaglig utrustning inte yrkesmässigt eller i förvärvssyfte får marknadsföras. Ändringen avser endast marknadsföring som sker yrkesmässigt eller i förvärvssyfte.

Marknadsföringslagen (2008:486) är sedan tidigare tillämplig vad gäller marknadsföring av olovliga tjänster. Genom att föra in att olaglig utrustning inte får marknadsföras i bestämmelsen i denna lag ges möjlighet att döma till böter eller fängelse för brottet, något som inte är möjligt enligt marknadsföringslagen. Ändringen innebär att marknadsföringslagen även i fortsättningen är tillämplig, men att t.ex. en återförsäljare som marknadsför en illegal ip-tv-tjänst kan dömas till böter eller fängelse enligt denna lag. Den i svensk rätt viktiga principen om att samma gärning inte får föranleda dubbla sanktioner är dock tillämplig även här. Omständigheterna i det enskilda fallet får avgöra lagval.

I *andra stycket* anges på motsvarande sätt som i första stycket att olaglig utrustning inte får anskaffas, innehas eller användas för privat bruk i syfte att ge obehörig tillgång till en skyddad tjänst enligt denna lag, som en följd av formuleringen i 4 §.

Ändringen i andra stycket innebär att det kriminaliserade området utökas till att, förutom anskaffning och användning, även omfatta innehav av olaglig utrustning för privat bruk. Innehav innebär generellt att någon är i faktisk besittning av något. Med den teknik som finns är det i många fall möjligt att avgöra vem som exempelvis har tillgång till ett illegalt ip-tv-abonnemang. Ytterst är det dock en bevisfråga.

6 §

Den som på annat sätt än genom import bryter mot 5 § första stycket ska dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Den som bryter mot 5 § andra stycket ska dömas till böter.

Om brott enligt 5 § första stycket är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

- 1. har föregåtts av särskild planering,*
- 2. har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form,*
- 3. har varit av större omfattning, eller*
- 4. annars har varit av särskilt farlig art.*

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket.

Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar. Den ändras på så sätt att en ny brottsbeteckning och en särskild straffskala för grovt brott införs. Övervägandena finns i avsnitt 7.2. Bestämmelsen är utformad utifrån upphovsrättslagens 7 kap. 53 § andra stycket om grovt upphovsrättsbrott. Bestämmelsen omfattar endast uppsåtliga gärningar även om det inte är uttryckt i bestämmelsen (jämför 1 kap. 2 § brottsbalken).

I det nya *tredje stycket* införs en ny svårhetsgrad som betecknas grovt brott. Straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska, på samma sätt som för grovt upphovsrättsbrott, det särskilt beaktas om gärningen har föregåtts av särskild planering, har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form, har varit av större omfattning eller annars har varit av särskilt farlig art (jämför prop. 2019/20:149 s. 47–50).

Att gärningen har föregåtts av särskild planering innebär att planeringen ska ha gått utöver vad som typiskt sett krävs för att ett brott av det aktuella slaget ska kunna genomföras. Det kan t.ex. handla om att bygga upp en effektiv produktionskedja eller en strukturerad och användarvänlig distributionskanal (t.ex. en webbsida) som syftar till att attrahera och förenkla för möjliga intressenter att ta del av den illegala tjänsten. Det kan också handla om att möjliggöra förtjänster på agerandet på annat sätt, t.ex. genom annonsintäkter. Också åtgärder som vidtas för att marknadsföra agerandet i syfte att uppnå större effekt kan innebära att gärningen ska anses ha föregåtts av särskild planering.

Att ett led i en brottslighet har utövats i organiserad form innebär att gärningen ska ha begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte nödvändigt att den som begår brottet från början varit involverad i att organisera brottsligheten.

Med att gärningen varit av större omfattning avses t.ex. att en stor mängd kanaler saluförts eller att intrånget pågått under en avsevärd tid. Bedömningens fokus ska ligga på den planering och organisation som legat bakom brottet och på gärningens storskalighet.

Kvalifikationsgrunden särskild farlig art ger möjlighet att ytterligare beakta gärningsmannens tillvägagångssätt och inom vilket sammanhang en gärning begåtts, exempelvis om brottsligheten haft internationell anknytning eller att gärningsmannen på annat sätt än som tidigare nämnts visat särskild förslagenhet eller företagsamhet.

7 §

För försök till ett sådant brott enligt 6 § tredje stycket ska det dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller för brott enligt 6 § första stycket som om det fullbordats inte skulle ha varit att anses som ringa.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som gäller vid försök till brott. Som en följdändring av införandet av grovt brott i 6 § tredje stycket införs i bestämmelsen att även försök till grovt brott enligt lagen är straffbart och ska bedömas enligt brottsbalkens regler. Bestämmelsen har omformulerats utifrån att brott enligt 6 § första stycket även kan anses som ringa, men däremot inte brott enligt 6 § tredje stycket.

10 a §

Patent- och marknadsdomstolen är rätt domstol i mål och ärenden enligt denna lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om behörig domstol. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Av bestämmelsen framgår att Patent- och marknadsdomstolen är exklusivt behörig att som första domstol handlägga samtliga mål och ärenden enligt lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Överväganden om ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser finns i avsnitt 7.4.

Lagändringarna föreslås träda i kraft senast den 1 juli 2026. Bedömningen görs att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar

1 kap.

4 §

Patent- och marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt det som föreskrivs i

1. lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar, lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar, lagen (1978:152) om svensk domstols behörighet i vissa mål på patenträttens område m.m., växtförädlarrättslagen (1997:306) och patentlagen (2024:945),

2. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, mönsterskyddslagen (1970:485), lagen (1992:1685) om skydd för krets-mönster för halvledarprodukter, *lagen (2000:171) om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster*, varumärkeslagen (2010:1877), lagen (2017:322) om medling i vissa upphovsrättstvister, lagen (2018:1653) om företagsnamn och lagen (2018:1654) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel,

3. konkurrenslagen (2008:579), marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, försäkringsavtalslagen (2005:104), lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., lagen (2006:484) om franchisegivares informationsskyldighet, lagen (2010:510) om lufttransporter, lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden, lagen (2014:836) om näringsförbud, lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar, konkurrensskadelagen (2016:964), lagen (2016:977) om kollektiv förvaltning av upphovsrätt, lagen (2020:514) med kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning och lagen (2023:730) om grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen, och

4. annan lag.

Förslaget till ändringen i *andra punkten* innebär att Patent- och marknadsdomstolen även handlägger mål och ärenden enligt det som föreskrivs i lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Genom det samband som lagen om förbud beträffande viss utrustning för obehörig tillgång till skyddade medietjänster har med de immaterialrättsliga lagarna framstår det som mest naturligt att placera lagen i punkt 2 där immaterialrättsliga författningar där särskilda samsättningsregler inte gäller, dvs. övriga immaterialrättsliga författningar, räknas upp.

Kommittédirektiv 2024:10

En översyn av den nationella filmpolitiken

Beslut vid regeringssammanträde den 25 januari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av den nationella filmpolitiken. Syftet med översynen är att filmpolitiken bättre ska möta områdets utmaningar och behov.

Utredaren ska bl.a.

- med utgångspunkt i befintliga analyser, utredningar och rapporter beskriva och analysera nuvarande förutsättningar inom filmområdet,
- lämna förslag på hur de nationella målen för filmpolitiken ska formuleras,
- analysera och vid behov föreslå nya former för parts- och branschsamverkan,
- lämna förslag på hur de statliga filmpolitiska stödformerna inklusive produktionsincitament bör utformas med beaktande av EU:s regler om statligt stöd,
- analysera förutsättningarna för att främja ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas bl.a. genom en fortsatt digitisering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Uppdraget att beskriva och analysera nuvarande förutsättningar inom filmområdet som grund för en genomgripande översyn av filmpolitiken

Den nationella filmpolitiken utgår från de mål som riksdagen har beslutat om. Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet) ansvarar för att genomföra den statliga filmpolitiken och fördela statliga filmpolitiska stöd. Enligt stiftelseförordnandet är Filminstitutets syfte att främja värdefull svensk filmproduktion, spridning och visning av värdefull film, och bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden. Det är insatserna inom dessa fyra områden som brukar lyftas fram som den nationella filmpolitikens huvuduppgifter (prop. 2012/13:22 s. 17).

Från den 1 januari 2017 har staten ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken (prop. 2015/16:132). Sedan 2017 finansieras Filminstitutets verksamhet till cirka 98 procent genom statliga medel.

Före covid-19-pandemin präglades den svenska biografmarknaden av en relativt stabil utveckling. Av Filminstitutets promemoria Scenarier för biografmarknadens utveckling i Sverige 2023–2025 (2023) framgår att biobesöken mellan 2012 och 2019 var i genomsnitt cirka 16 miljoner årligen och de svenska biograferna hade en pålitlig och återkommande publik. Det totala antalet biografbesök har efter covid-19-pandemin däremot varit på en lägre nivå och under 2022 uppgick biografbesöken till 10,4 miljoner.

För svensk film på bio har utvecklingen 2012–2019 kännetecknats av ett minskat antal besökare, från 3,9 till 2,1 miljoner. Filminstitutets rapport Varför når inte svensk film en större publik? (2020) visar att svenska filmer på biograf generellt är överrepresenterade inom genrer med en relativt låg efterfrågan från publiken, som drama och dokumentärer. Däremot är de underrepresenterade inom mer publikdrivande genrer som komedier, action, fantasy, science fiction, skräck och äventyr. Det är samtidigt svårt att förutse vilka filmer som blir en publikframgång.

Den tidigare etablerade praxisen som innebar att biografer hade en exklusiv visningsrätt under en period efter filmens lansering luckrades upp under covid-19-pandemin. Flera filmer som hade premiär på biograf släpptes kort därefter via någon digital tjänst. Detta var en förutsättning för att nå en stor publik när biograferna var stängda

eller öppna med ett kraftigt reducerat antal platser. För abonnemangsbaserade strömningstjänster är premiär i det egna visningsfönstret ett viktigt sätt att locka och behålla kunder på en marknad präglad av allt hårdare konkurrens.

Parallellt med besöksutvecklingen på biografmarknaden har det skett en omvälvande digital utveckling och framväxt av strömningstjänster för rörlig bild. Nya digitala tjänster för rörlig bild har lockat en stor publik, till exempel via abonnemangsbaserade strömningstjänster som lanserades brett i Sverige 2012. För att skapa attraktiva tjänster på marknaden krävs en omfattande innehållsproduktion av rörlig bild och utbudet för publiken är därför stort. Av Filminstitutets rapport Filmåret i siffror 2022 (2023) framgår att det genomsnittliga filmtittandet i den vuxna befolkningen (15–74 år) uppgått till cirka 40 filmer per år och person de senaste 5 åren, varav knappt 2 filmer på biograf. Resten av filmerna ses framför allt via strömningstjänster och på traditionell tv, och till dem ska det läggas en stor mängd dramaserier.

Sammantaget har framväxten av nya distributions- och visningsformer påverkat samspelen mellan branschens aktörer och utmanat rådande affärsmodeller. Utvecklingen har bl.a. inneburit att affärsmodellen för svensk filmproduktion, som länge byggts på intäkter från biografvisningar, kraftigt försämrats.

Film är en konstform som också finns på en kommersiell marknad. Det leder till ett samspel mellan det rent kommersiella och offentliga insatser för produktion, spridning och visning av film. Det gäller i Sverige liksom i många andra länder, särskilt inom små språkområden. Offentliga stöd har syftat till att långsiktigt upprätthålla en inhemsk produktion och distribution av en mångfald av filmer – för biografer, tv eller strömningstjänster.

Den nationella filmpolitiken förutsätter ett väl fungerande organisatoriskt och resursmässigt samspel och samarbete mellan staten, regioner och kommuner. I Sverige finns fyra regionala produktionscentrum: Film i Väst i Trollhättan, Filmpool Nord i Luleå, Film i Skåne AB i Ystad och Film Stockholm AB. Dessa samproducerar film och tv-drama med internationella aktörer som helt eller delvis bedriver verksamhet i Sverige. I dag finns även 19 regionala resurscentrum för film och rörlig bild som får stöd via kultursamverkansmodellen, dvs. inom det statliga stödet till regional och lokal kultur som regionerna ansvarar för att fördela.

Sveriges Television AB (SVT) är sedan länge en viktig aktör som beställare och producent av svensk film och dramaserier. SVT definierar formerna för sina satsningar på svensk filmproduktion som en del av kulturuppdraget (prop. 2018/19:136 s. 63–65).

Artificiell intelligens (AI) nyttjas redan nu i många delar av filmproduktionsprocessen och användningen bedöms inom de närmaste åren komma att utvecklas ytterligare (Göteborg Film Festivals rapport Nostradamus Report: Everything Changing All At Once, 2023).

Sedan helförstatligandet 2017 har kritiken mot svensk filmpolitik successivt växt i styrka. Det system för stödgivning som i dag tillämpas har skapat osäkerhet och frustration hos branschen, parallellt med att publikintresset för svensk film har utvecklats sämre jämfört med inhemsk nordisk film i våra grannländer. Filmskaparnas konstnärliga frihet har heller inte kunnat garanteras fullt ut. Detta riskerar att påverka utbudet negativt, men också allmänhetens förtroende för hur skattemedel används för att stötta svensk film.

Biografen spelar – och kommer fortsatt att spela – en viktig roll som kulturell mötesplats, inte minst i glesbygd där den i många fall är helt central för det lokala kulturlivet. Den tekniska utvecklingen och de förändrade konsumtionsmönstren gör att filmpolitiken behöver anpassas för att bättre stämma överens med sättet som svensk film produceras, distribueras och konsumeras i dag.

Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns skäl att göra en genomgripande översyn av filmpolitiken med utgångspunkt i en analys av nuvarande förutsättningar inom filmområdet.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i befintliga analyser, utredningar och rapporter beskriva och analysera nuvarande förutsättningar inom filmområdet med särskilt beaktande av bl.a. tittarvanor, publikbeteenden, konsumtionsmönster, teknikutvecklingen inom distribution och visning av rörliga bilder, biografens framtida roll, ägar- och konkurrensförhållanden och ekonomiska förutsättningar inom branschens olika led, betalningsströmmar i svensk film, samspelet mellan statliga, regionala och kommunala verksamheter, kompetensförsörjningen inom filmområdet, filmskapares konstnärliga och ekonomiska villkor, AI:s framtida roll och betydelse för filmområdet, och

- beskriva och analysera hur dagens filmpolitik är utformad i Norden och några andra för Sverige relevanta länder i Europa samt vilka lärdomar som kan dras för utformningen av svenska filmpolitiska insatser.

Uppdraget att lämna förslag på hur de nationella målen för filmpolitiken ska formuleras

Den nuvarande nationella filmpolitiken är formulerad i den vision och de sju mål som riksdagen beslutat om i enlighet med förslaget i propositionen Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik (prop. 2015/16:132, bet. 2015/16:KrU11, rskr. 2015/16:289). Målen är att

- utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet
- allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet
- filmarvet bevaras, används och utvecklas
- svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet
- barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande
- jämställdhet och mångfald präglar filmområdet
- filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.

Sedan de nationella målen för filmpolitiken infördes har det skett stora förändringar inom filmområdet med bl.a. nya aktörer och nya vägar till publiken. Regeringen ser därför ett behov av att säkerställa att filmpolitikens utformning är anpassad efter utvecklingen och att detta sker med ambitionen att säkra konstnärlig frihet och kvalitet samt minskad politisk detaljstyrning, vilket samtidigt också kan bidra till ökat kommersiellt genomslag.

Utredaren ska därför

- utifrån analyserna om nuvarande förutsättningar inom filmområdet föreslå hur de nationella målen för filmpolitiken ska formuleras.

Uppdraget att lämna förslag på hur de statliga filmpolitiska stödformerna bör utformas

Stöd till produktion, visning och distribution av film

I propositionen *Mer film till fler* – en sammanhållen filmpolitik bedömde den dåvarande regeringen att branschens inflytande över Filminstitutets verksamhet skulle komma att säkerställas genom inrättandet av branschråd (prop. 2015/16:132 s. 30). I riktlinjebeslutet för statens bidrag till Filminstitutet för budgetåret 2023 framgår att Filminstitutet ska utse råd med sakkunniga personer från olika delar av filmområdet. Rådets syfte är att ha en rådgivande roll i utformningen av de filmpolitiska stöden och i andra frågor där det är relevant att Filminstitutet inhämtar filmområdets expertis.

Riksdagen har riktat flera tillkännagivanden till regeringen om att införandet av branschråden inte har varit tillräckligt för att ta till vara parternas erfarenheter och garantera deras inflytande samt att det skyndsamt bör utredas hur parts- och branschsamverkan kan utvecklas (se t.ex. rskr. 2017/18:91 punkt 10 och rskr. 2021/22:85 punkt 3).

Filminstitutets stödgivning regleras i förordningen (2016:989) om statsbidrag till film. I förordningen definieras för stödgivningen centrala begrepp som ”svensk film” och ”svensk producent”. Statsbidrag får fördelas till utveckling av svensk film och rörlig bild, produktion av svensk film, spridning och visning av film och annan filmkulturell verksamhet. Statens stöd till film syftar till att möjliggöra en bredd av film, inklusive konstnärligt värdefull film.

Statens stöd till svensk filmproduktion omfattar i dag i huvudsak två stödformer: förhandsstöd, som baseras på en kvalitetsprövning som görs av institutets sakkunniga experter (konsulenter), samt publikrelaterat stöd, ett efterhandsstöd som ges i relation till filmens bruttobiljettintäkter.

Konstnärsnämnden fördelar stöd till yrkesverksamma filmare genom olika typer av bidrag och stipendier enligt förordningen (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer. Konstnärsnämndens film-

stöd har särskild betydelse för dokumentärfilmen och annan konstnärligt värdefull kortfilm.

Sedan 2022 har Sverige ett produktionsincitament som fördelas enligt förordningen (2022:1386) om statligt stöd till produktion av audiovisuella verk där Tillväxtverket är beslutande myndighet. Syftet med stödet är att öka antalet audiovisuella verk som helt eller delvis produceras i Sverige. Produktionsincitamentet innebär att staten i efterhand betalar ut högst 25 procent av stödberättigande kostnader som uppkommer i Sverige. Stöd kan ges till spelfilm, dokumentärfilm, dramaserie eller dokumentärserie, oavsett vilken teknik som används. Stödet lämnas i mån av medel och ansökningar om stöd ska prövas i den ordning de kommer in till myndigheten. Efter de första ansökningsomgångarna finns det anledning att se över stödet. Tillväxtverket har också i en hemställan (Ku2023/00501) påtalat att det finns behov av vissa ändringar i förordningen, bl.a. att fler kostnader ska vara stödberättigande och att antalet stödomgångar ska ändras till en gång per år.

Förändringarna inom filmområdet, bl.a. tittarvanor, publikbeteenden och konsumtionsmönster, gör att den statliga stödgivningen till filmområdet behöver ses över så att dess utformning och insatser är anpassade efter utvecklingen och framtida behov. En viktig fråga är vilken roll staten och andra offentliga finansiärer ska spela för svensk film när strömningstjänsterna investerar stora belopp i svenska produktioner (Film i Väst Analysis rapport Public Film Funding at a Crossroads, 2022). En ny filmpolitik bör utformas med utgångspunkt i var statens stöd kan göra mest nytta.

Grundläggande för konstnärlig bedömning i stödgivning på kulturområdet är principen om konstnärlig frihet och armlängds avstånd från politisk styrning. I Myndigheten för kulturanalys rapport Så fri är konsten (2021:1) identifierades ett antal brister och risker i hur kulturpolitiken i dag är utformad i relation till principen om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. En översyn av den statliga stödgivningen bör därför också omfatta en analys av det nuvarande bedömningssystemet med utgångspunkt i att principen om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd upprätthålls.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå nya former för parts- och bransch-samverkan,
- utifrån de föreslagna nationella filmpolitiska målen lämna förslag på utformningen av stödsystem och definitioner av centrala begrepp för den statliga stödgivningen inklusive produktionsincitament,
- analysera bedömningssystemet och vid behov föreslå ett nytt bedömningssystem för statens stöd till utveckling och produktion av film, och
- lämna nödvändiga författningsförslag med beaktande av EU:s regler om statligt stöd.

Stöd till filmkulturell verksamhet

Statens stöd till filmkulturell verksamhet syftar främst till att stärka filmpedagogisk verksamhet, eget skapande och kunskap om film i hela landet. Ett viktigt syfte är att ge bl.a. barn och ungdomar möjlighet till kvalitativa filmupplevelser och till fördjupade kunskaper om rörliga bilder. Stöd lämnas både av Filminstitutet och inom kultursamverkansmodellen. Stödet inom kultursamverkansmodellen fördelas av regioner till lokal och regional kulturverksamhet, bl.a. inom filmområdet. Stöd till filmkulturell verksamhet lämnas även av regioner och kommuner utanför modellen.

Den filmkulturella verksamheten innefattar också Filminstitutets arbete med att bevara filmarvet. Filminstitutets arbete med att bevara filmarvet går ut på att samla in, katalogisera, bevara, restaurera och tillgängliggöra den del av vårt gemensamma kulturarv som består av film och filmrelaterat material, samt att tillhandahålla information om det svenska filmarvet i form av databaser och bibliotekstjänster.

Ett samhälles kulturarv utgör ett fundament för gemenskap, historia och bildning. Det är av största vikt att det är tillgängligt för samtiden och bevarat för framtiden. Regeringens prioriterade arbete med att stärka beredskapsarbetet har ytterligare synliggjort behovet av att kulturarvet finns digitalt tillgängligt. Den digitala dokumentationen kan bl.a. möjliggöra restaurering av skadade föremål och ökar spårbarheten och därmed kontrollen och kunskapen om vilka typer av föremål och material som samlingarna innehåller.

Den samlade uppföljningen av filmområdets utveckling i hela landet behöver stärkas och rollfördelningen mellan stöd som fördelas inom ramen för kultursamverkansmodellen och Filminstitutet bör tydliggöras. Att tillgängliggöra film för barn och unga är fortsatt en viktig uppgift.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för att främja ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas bl.a. genom en fortsatt digitisering,
- föreslå hur stödet till den filmkulturella verksamheten bör utformas bl.a. så att det tydligare samspelar med det statliga stödet inom kultursamverkansmodellen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Närliggande frågor

Utredaren är oförhindrad att ta upp andra närliggande frågor som har samband med uppdraget, så som frågor om organisering och uppgiftsfördelning inom det statliga åtagandet i den nationella filmpolitiken, om det bedöms motiverat och ryms inom tiden för uppdraget.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. De offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas, ska förslag till finansiering redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i nära dialog med Filminstitutet, berörda statliga myndigheter, regioner, kommuner, civilsamhällesorganisationer och andra för filmområdet relevanta samskapspartners i Sverige och utomlands. Vidare ska utredaren beakta förslagen i betänkandena Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58) och Kreativa Sverige! Natio-

nell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher (SOU 2022:44) samt förslag som lämnas av 2023 års parlamentariska public service-kommitté (Ku 2023:1) som ska redovisas senast den 30 april 2024. Utredaren ska även analysera sina förslag i förhållande till EU:s regelverk om statligt stöd.

Utredaren ska löpande hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat om sitt arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:5

Tilläggsdirektiv till Filmutredningen (Ku 2024:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2025

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 25 januari 2024 kommittédirektiv om en översyn av den nationella filmpolitiken (dir. 2024:10). Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 28 februari 2025.

Utredaren får nu även i uppdrag att bland annat

- beskriva hur innehållet i ip-tv som tillhandahålls utan tillstånd från berörda rättighetshavare görs åtkomligt och distribueras,
- analysera hur sådan ip-tv påverkar den svenska film- och tv-branschen,
- analysera behovet av och förutsättningarna för ett förbud för privatpersoner att ta emot sådan ip-tv och föreslå hur ett förbud bör utformas, och
- vid behov föreslå andra åtgärder för att motverka distributionen.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2025. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 28 februari 2025.

Användningen av ip-tv utan rättighetshavarnas tillstånd behöver motverkas

Den som har skapat ett verk, till exempel en film, ett musikaliskt verk eller ett sceniskt verk, har upphovsrätt till detta. Upphovsmannen har enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) bland annat ensamrätt att framställa exemplar av verket och att göra det tillgängligt för allmänheten (2 §). Till upphovsrätten finns även vissa närstående rättigheter. En sådan rättighet är den s.k. signalrätten (48 §) som ger radio- och tv-företag ensamrätt att på olika sätt förfoga över utsändningar av exempelvis film och livesänd idrott. Det upphovsrättsliga regelverket är till stor del harmoniserat på EU-nivå, inklusive vad som är tillåtet och inte när det handlar om användning av skyddat material.

Kapacitetsökningen i distributionsnät för överföring via internet innebär att tv-program, film och livesänd idrott nu på ett enkelt sätt kan tillhandahållas över internet. Den lätt tillgängliga ip-tv:n har de senaste åren tagit stora andelar av marknaden inom distributionen av film, serier och idrott. Tekniken möjliggör dock även spridning av ip-tv som tillhandahålls utan tillstånd från berörda rättighetshavare. Sverige är ett av de länder inom EU där användningen av sådan ip-tv är störst, och den svenska marknaden för sådan ip-tv beräknades omsätta över 550 miljoner kronor redan 2018 (Skatteverkets rapport avseende kontrollen av illegal IPTV, 22 november 2023). Enligt uppgifter från branschen har användningen av sådan ip-tv dessutom ökat de senaste åren.

Det är olagligt att tillhandahålla ip-tv utan tillstånd från berörda rättighetshavare. Rättsläget är mer oklart när privatpersoner tar emot sådan ip-tv. Vid sådan användning framställs i regel i mottagarens dator s.k. tillfälliga exemplar av det innehåll som användaren tar del av. Under vissa förutsättningar kan sådan framställning av exemplar vara otillåten (se EU-domstolens avgörande, Filmspeler, mål nr C-527/15, dom den 26 april 2017). Att bevisa att den som har tagit emot ip-tv har framställt tillfälliga exemplar av enskilda skyddade verk är dock förenat med stora svårigheter.

Lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning (avkodningslagen) anger bland annat att privatpersoner inte får inneha, anskaffa eller använda avkodningsutrustning i syfte att göra vissa tjänster tillgängliga utan tjänsteleverantörens godkännande (5 §).

Med avkodningsutrustning avses utrustning eller programvara som har utformats eller anpassats för att göra en sådan tjänst tillgänglig i tolkningsbar form (4 §). En privatperson som tittar på ip-tv utan godkännande från en tjänsteleverantör tar som regel del av ett innehåll som redan har avkodats. I sådana fall krävs inte någon utrustning eller programvara som har utformats eller anpassats för att göra tjänsten tillgänglig i tolkningsbar form. Brott mot avkodningslagen har inte heller prövats i något fall där en tjänst först har gjorts tillgänglig med tjänsteleverantörens godkännande, till exempel genom ett betalat abonnemang, för att senare distribueras och tillhandahållas någon annan i avkodad form utan godkännande.

De möjligheter som den befintliga lagstiftningen erbjuder för att motverka förekomsten av ip-tv som tillhandahålls privatpersoner utan rättighetshavarnas godkännande framstår som otillräckliga. Nya åtgärder för att komma åt problemet i alla led bör prövas. Det bör bland annat övervägas om nya regler om förbud mot att ta emot ip-tv utan rättighetshavarnas tillstånd, till exempel genom kriminalisering eller med andra sanktioner, kan vara effektiva för att uppnå ett sådant syfte. Det bör också analyseras om avkodningslagen kan ändras för att motverka sådan ip-tv.

Det kan även finnas anledning att vidta andra åtgärder, till exempel kunskapshöjande insatser riktade till de som tar emot sådan ip-tv eller till relevanta personalkategorier hos de brottsbekämpande myndigheterna. Det kan också finnas behov av ytterligare sanktioner riktade mot aktörer i någon del av distributörskedjan. För att de åtgärder som föreslås ska vara effektiva är det viktigt att förstå hur den som tillhandahåller sådan ip-tv får tillgång till det skyddade innehållet, hur det distribueras och hur den slutliga mottagaren tar del av innehållet. Det är också viktigt att förstå hur sådana ip-tv-tjänster marknadsförs och hur förekomsten av ip-tv som tillhandahålls utan rättighetshavarnas tillstånd påverkar film- och tv-branschen och andra rättighetshavare.

Utredaren ska därför

- beskriva hur innehållet i ip-tv som tillhandahålls utan tillstånd från berörda rättighetshavare görs åtkomligt och distribueras samt beskriva hur sådan ip-tv marknadsförs,
- analysera hur förekomsten av sådan ip-tv påverkar den svenska film- och tv-branschen,

- analysera behovet av och förutsättningarna för ett förbud för privatpersoner att ta emot sådan ip-tv och föreslå hur ett förbud bör utformas,
- föreslå åtgärder som motverkar distributionen av sådan ip-tv,
- vid behov föreslå andra åtgärder för att motverka användningen av sådan ip-tv, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver det som sägs i de ursprungliga direktiven ska utredaren i det nya uppdraget särskilt redovisa förslagens konsekvenser för brottsbekämpningen och för enskildas fri- och rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I fråga om det nya uppdraget ska utredaren ha en dialog med och hämta in upplysningar från berörda aktörer och rättighetshavare inom film- och tv-branschen och andra särskilt berörda rättighetshavare. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren bör särskilt beakta uppdraget Genomförande av direktivet om återvinning av tillgångar och förverkande (dir. 2024:122).

Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet (Kulturdepartementet) om sitt arbete.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2025. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 28 februari 2025.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser.
Ju.
81. En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på lands-
bygden – Juridiska personers förvärv
av jordbruksmark och en effektiv
tillämpning av glesbygdsbestämmel-
serna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens utveck-
lingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalför-
sörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot
korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning
av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med
skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt
skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring.
Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade
rörelse regler för försäkringsföretag.
Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av
fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehålls-
tillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelser regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlännings. [99]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av
fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]