

Vår referens: Dnr 22–11376 Aktbilaga: 10

Folkhälsomyndigheten,
202100–6545

Underrättelse om misstanke gällande bristande efterlevnad av 9 kap. 28 § LEK

Saken

Underrättelse enligt 11 kap. 5 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK); fråga om misstanke om bristande efterlevnad av bestämmelsen om kakor i 9 kap. 28 § LEK.

Post- och telestyrelsens underrättelse

Folkhälsomyndigheten underrättas om Post- och telestyrelsens (PTS) misstanke att Folkhälsomyndigheten brister i efterlevnad av 9 kap. 28 § LEK.

Den misstänkta bristen är att Folkhälsomyndigheten på webbplatsen www.folkhalsomyndigheten.se (webbplatsen)¹ inte inhämtar giltiga samtycken till ändamålen med behandlingen för de uppgifter som lagras i eller hämtas från användares terminalutrustning genom användning av icke-nödvändiga kakor².

¹ PTS granskning har varit avgränsad till webbplatsen www.folkhalsomyndigheten.se. Vidare har granskningen varit avgränsad till hur samtycken samlas in från användare som besöker webbplatsen genom användning av en dator och inte annan terminalutrustning.

² Nödvändiga kakor är kakor som är nödvändiga för att utföra en viss tjänst, till exempel en teknisk funktion, som användaren uttryckligen begär. Dessa kakor omfattas av ett av de två undantagen i 9 kap. 28 § andra stycket LEK för när samtycke inte behöver inhämtas till behandlingen. Med icke-nödvändiga kakor avses normalt sett kakor som inte är nödvändiga för att utföra en tjänst som användaren uttryckligen begär. I denna underrättelse kommer PTS att använda begreppet icke-nödvändiga kakor även för sådana kakor som inte träffas av det andra undantaget i 9 kap. 28 § andra stycket LEK. Detta undantag gäller kakor som används för lagring eller åtkomst som behövs för att överföra ett elektroniskt meddelande via ett elektroniskt kommunikationsnät.

För att leva upp till bestämmelsen i 9 kap. 28 § LEK behöver Folkhälsomyndigheten:

1. Göra det möjligt för användare att neka till lagring av icke-nödvändiga kakor på ett lika enkelt sätt och vid samma tillfälle och i samma vy som användare ges möjlighet att lämna samtycke till behandlingen.
2. Säkerställa att de icke-nödvändiga kakorna kopplade till statistikverktyget Matomo inte lagrar eller hämtar uppgifter från användares terminalutrustning utan att användaren först har informerats om ändamålen med behandlingen och lämnat sitt samtycke till aktuella kakors ändamål.
3. Lämna information om användares rätt att när som helst återkalla ett samtycke till icke-nödvändiga kakor i samband med och i samma vy som samtycke inhämtas.

Folkhälsomyndigheten bereds tillfälle att yttra sig över denna underrättelse senast den **8 september 2023**.

I yttrandet bör Folkhälsomyndigheten ange vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av underrättelsen, samt när dessa beräknas vara vidtagna.

PTS bedömer att rimlig tid för att vidta ovan nämnda åtgärder är till och med den **13 oktober 2023**. Folkhälsomyndigheten bör yttra sig över bedömningen av rimlig tid för att vidta åtgärderna.

Om Folkhälsomyndigheten inte inkommer med yttrande eller vidtar rättelse inom angiven rättelsetid kan PTS komma att fatta beslut på det underlag som står till myndighetens förfogande.

Bakgrund

Om kakor

Kakor, också kallade cookies eller webbkakor, är små datafiler som används för att lagra information eller få åtkomst till information som finns lagrad i en användares terminalutrustning, såsom en dator eller mobil.

Kakor kan på olika sätt minnas en användares aktivitet på exempelvis en webbplats. Kakorna kan lagra information under användningen av webbplatsen och mellan användningarna. Det kan till exempel handla om språkställningar, inloggningsuppgifter eller för att skräddarsy marknadsföring. Kakor kan också användas för att samla in statistik om hur en webbplats används. De kan bland annat ge information om vilka sidor som är mer populära och vad användarna klickar på för rubriker samt hur länge de stannar på sidan.

Enligt 9 kap. 28 § LEK får uppgifter som huvudregel lagras i eller hämtas från en användares terminalutrustning, till exempel genom användning av kakor, om användaren får tillgång till bland annat information om ändamålet med behandlingen av uppgifterna samt samtycker till behandlingen. Såsom bestämmelsen utformats är det själva handlingen att lagra eller hämta information som omfattas. Detta innebär att även andra tekniker än kakor som innebär lagring i eller hämtning av uppgifter från en användares terminalutrustning omfattas av 9 kap. 28 § LEK. I denna underrättelse används för enkelhetens skull begreppet kakor även för sådana liknande tekniker.

PTS tillsyn

Den 7 oktober 2022 inledde PTS tillsyn över ett urval av webbplatsinnehavare för att göra en stickprovskontroll avseende hur bestämmelsen i 9 kap. 28 § LEK efterlevs. Folkhälsomyndigheten är en av de aktörer som omfattas av tillsynen. PTS valde ut aktörer bland annat baserat på att de har webbplatser som många individer behöver komma i kontakt med i sin vardag och som är svåra att välja bort.

PTS inledde aktuellt tillsynsärende genom att ställa ett antal frågor till Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten besvarade frågorna i ett yttrande som inkom till PTS den 3 november 2022.

Utöver att analysera Folkhälsomyndighetens yttrande har PTS under tillsynens gång besökt webbplatsen och granskat den utifrån gällande regler om kakor. PTS har då undersökt om icke-nödvändiga kakor lagras på en användares terminalutrustning utan att samtycke har lämnats till det. PTS har också tittat närmare på den information som Folkhälsomyndigheten har hänvisat till i sitt yttrande, till exempel myndighetens webbsida om kakor. Specifika datum för när PTS har besökt webbplatsen, och därvid uppmärksammat något som lyfts fram i denna underrättelse, anges i fotnoter till relevant text nedan.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

I 11 kap. 5 § första stycket LEK anges att om PTS misstänker att den som bedriver verksamhet enligt denna lag inte följer lagen eller de beslut om skyldigheter, åtaganden eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, ska myndigheten underrätta den som bedriver verksamheten om misstanken och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid.

Enligt 9 kap. 28 § första stycket LEK får uppgifter lagras i eller hämtas från en användares terminalutrustning endast om användaren får tillgång till bland annat informationen om ändamålet med behandlingen av uppgifterna samt samtycker till behandlingen. Av andra stycket framgår att trots att samtycke inte har lämnats är sådan lagring eller åtkomst tillåten som behövs för att överföra ett elektroniskt meddelande via ett elektroniskt kommunikationsnät, eller är nödvändig för att tillhandahålla en tjänst som användaren uttryckligen har begärt.

Av 1 kap. 8 § LEK framgår att orden behandling och samtycke enligt 9 kap. 28 § LEK har samma innebörd som i EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR)³.

Av artikel 4.11 GDPR framgår att med samtycke avses varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne.

I artikel 7.3 GDPR anges att ett villkor för samtycke är att de registrerade ska ha rätt att när som helst återkalla sitt samtycke. Återkallandet av samtycket ska inte påverka lagligheten av behandling som grundar sig på samtycke, innan detta återkallas. Innan samtycke lämnas ska den registrerade informeras om detta. Det ska vara lika lätt att återkalla som att ge sitt samtycke.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

PTS bedömning

Det saknas möjlighet att neka till användningen av icke-nödvändiga kakor i det första lagret av kackbannern

Folkhälsomyndigheten lämnar information om att kakor används på webbplatsen i en s.k. kackbanner som visas bland annat när användaren för första gången anländer till webbplatsen (se Bild 1 nedan på det första lagret av kackbannern).

Bild 1⁴

På fohm.se använder vi nödvändiga kakor för att webbplatsen ska fungera på ett bra sätt för dig. Vi använder också kakor för webbanalys för att kunna förbättra webbplatsen.

Läs mer om [kakor \(cookies\)](#)

Acceptera kakor

Hantera kakor

I detta första lager av kackbannern erbjuds användaren en möjlighet att "Acceptera kakor". Folkhälsomyndigheten har i sitt yttrande angett att de kakor som används på webbplatsen har delats in i tre kategorier: "Nödvändiga", "Inställningar" och "Statistik".

PTS konstaterar att det första lagret av kackbannern saknar ett motsvarande alternativ för användare som inte vill lämna sitt samtycke. En användare som inte vill att icke-nödvändiga kakor placeras på hans eller hennes terminalutrustning måste först klicka på "Hantera kakor". Användaren kan därefter i detta andra lager av kackbannern välja vilka kategorier av kakor som denne samtycker till eller inte. Det är därför svårare och krävs flera knapptryck för att neka till lagringen av icke-nödvändiga kakor, jämfört med ett knapptryck för att lämna samtycke.

Enligt 9 kap. 28 § LEK får icke-nödvändiga kakor inte användas för att lagra eller hämta uppgifter från en användares terminalutrustning utan att användaren har samtyckt till behandlingens ändamål. För att ett samtycke ska vara giltigt enligt artikel 4.11 GDPR, och därmed också enligt 9 kap. 28 § LEK, så måste insamlat samtycke bland annat vara frivilligt. Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) har angett att ett frivilligt samtycke handlar om en verklig möjlighet och kontroll att välja fritt.⁵

Enligt PTS saknar användare möjlighet att välja fritt om det är mer komplicerat att neka än att samtycka till lagring och hämtning av uppgifter genom användning av icke-nödvändiga kakor. Att samtycke inhämtas i ett tidigare lager av kackbannern på Folkhälsomyndighetens webbplats än nekande av samtycke innebär enligt PTS att det är svårare för användare att neka än att samtycka till kakor. PTS anser att det mer svårtillgängliga och tidskrävande förfarandet för att neka icke-nödvändiga kakor

⁴ Bilden är ett skärmdokument som tagits av PTS vid besök av webbplatsen den 10 maj 2023.

⁵ EDPB Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, Version 1.1, Adopted on 4 May 2020. Jfr. s. 7: "The element "free" implies real choice and control for data subjects".

avhåller användare från detta alternativ, samtidigt som utformningen av kakbannern uppmuntrar användare att välja alternativet "Acceptera kakor" eftersom det är det enklaste och snabbaste sättet att komma vidare till webbplatsens innehåll. PTS misstänker därmed att Folkhälsomyndigheten inte inhämtar frivilliga samtycken till att uppgifter lagras i eller hämtas från användares terminalutrustning genom icke-nödvändiga kakor.

För att inte brista i efterlevnaden av 9 kap. 28 § LEK behöver Folkhälsomyndigheten göra det möjligt för användare av webbplatsen att neka till lagringen av icke-nödvändiga kakor på ett lika enkelt sätt och vid samma tillfälle och i samma vy som användare ges möjlighet att samtycka till behandlingen. Detta innebär att om Folkhälsomyndigheten ska fortsätta erbjuda användare en möjlighet att lämna samtycke i det första lagret av kakbannern genom knappen "Acceptera kakor", behöver Folkhälsomyndigheten lägga till ett likvärdigt alternativ (t.ex. en knapp) i det första lagret av kakbannern som kan användas av den som inte vill lämna samtycke till samtliga icke-nödvändiga kakor.

Användning av statistikkakor utan användarens samtycke

Om en kaka används för ändamål som inte omfattas av undantagen i 9 kap. 28 § andra stycket LEK måste en användare ges information om ändamålet med behandlingen och lämna sitt samtycke innan uppgifter lagras i eller hämtas från användarens terminalutrustning, dvs. innan kakan placeras. Undantagen gäller i två situationer, när lagring eller åtkomst (i) behövs för att överföra ett elektroniskt meddelande via ett elektroniskt kommunikationsnät, eller (ii) är nödvändig för att tillhandahålla en tjänst som användaren uttryckligen har begärt.

På Folkhälsomyndighetens webbsida om kakor, till vilken länk finns i kakbannern och i sidfoten av webbplatsen, står det att statistikverktyget Matomo registrerar viss statistik i form av besök och sidvisningar även utan att kakor accepterats. Om användaren nekar till kakor registreras dock inte sådan statistik. Vidare framgår det att kakor för statistik används för att förbättra webbplatsen och optimera användarupplevelsen samt att det är tre olika kakor som är kopplade till statistikverktyget Matomo.⁶

Att samla in statistik i form av besök och sidvisningar för att förbättra en webbplats och optimera användarens användarupplevelse utgör inte ändamål som omfattas av något av undantagen från inhämtande av samtycke i 9 kap. 28 § andra stycket LEK. Av Folkhälsomyndighetens webbsida om kakor framgår det också att myndigheten inte har kategoriserat de kakor som används av statistikverktyget Matomo som

⁶ Information som PTS läst vid besök av webbplatsen den 16 maj 2023.

nödvändiga, utan de beskrivs som kakor för statistik. Mot bakgrund av att Folkhälsomyndigheten har angett att viss statistik registreras av statistikverktyget Matomo även utan att kakor accepterats, anser PTS att Folkhälsomyndigheten i strid med 9 kap. 28 § LEK lagrar eller hämtar uppgifter från användares terminalutrustning för ändamål som användaren inte har lämnat sitt samtycke till.

För att inte brista i efterlevnaden av 9 kap. 28 § LEK behöver Folkhälsomyndigheten säkerställa att icke-nödvändiga kakor kopplade till statistikverktyget Matomo inte lagrar eller hämtar uppgifter från användares terminalutrustning utan att användaren först har informerats om ändamålet med behandlingen och lämnat sitt samtycke till kakornas ändamål.

Avsaknad av text i kakbannern om användares rätt att när som helst återkalla ett samtycke

Enligt skäl 17 i e-dataskyddsdirektivet 2022/58/EG⁷ bör en användares samtycke enligt direktivet ha samma betydelse som den registrerades samtycke enligt vad som definieras och i övrigt fastställs i dataskyddsdirektivet (95/46/EG)⁸, som har ersatts av GDPR⁹. PTS tolkar därför hänvisningen i 1 kap. 8 § LEK till samtycke i GDPR både som en hänvisning till definitionen av samtycke i artikel 4 GDPR och villkoren för samtycke i artikel 7 GDPR.

Av artikel 7.3 GDPR framgår det att för att ett samtycke ska vara giltigt enligt GDPR, och därmed också enligt 9 kap. 28 § LEK, så ska det vara möjligt att när som helst återkalla samtycket. Enligt artikel 7.3 GDPR ska också information om rätten att återkalla ett samtycke lämnas innan samtycket samlas in. EDPB har framhållit att information om förekomsten av rätten att återkalla ett samtycke utgör ett nödvändigt beslutsunderlag som krävs för erhållande av ett informerat samtycke.¹⁰

På Folkhälsomyndighetens webbplats har användare en möjlighet att samtycka till kakor i det första och andra lagret av kakbannern. I kakbannern står det dock inget om användares rätt att när som helst återkalla ett samtycke. Information om användares möjlighet att ändra sitt val lämnas istället på Folkhälsomyndighetens webbsida om kakor, till vilken länk finns i det första och andra lagret av kakbannern. PTS tolkning av reglerna är att det under aktuella omständigheter inte är tillräckligt att

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

⁹ Enligt artikel 94 i GDPR ska hänvisningar till det upphävda dataskyddsdirektivet anses som hänvisningar till GDPR.

¹⁰ EDPB Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, Version 1.1, Adopted on 4 May 2020, s. 15.

lämna information till användare om rätten att återkalla ett samtycke på aktuell webbsida om kakor.

PTS misstänker att ett flertal användare av webbplatsen lämnar samtycke i det första eller andra lagret av kakbannern, utan att dessförinnan ha läst webbsidan om kakor. Då det rör sig om information som är av betydelse för användares möjlighet att utöva en lagstadgad rättighet, i det här fallet att återkalla ett samtycke, bedömer PTS att det är av särskild vikt att det säkerställs att en användare får informationen innan han eller hon fattar ett beslut om att ge eller inte ge sitt samtycke till icke-nödvändiga kakor. PTS är också av uppfattningen att aktuell information kan hållas så pass kortfattad i det första lagret av kakbannern att det inte behöver påverka användarvänligheten på ett negativt sätt.

Därmed misstänker PTS att användare som utan att först ha läst Folkhälsomyndighetens webbsida om kakor, inte har lämnat ett informerat samtycke i enlighet med 9 kap. 28 § LEK. För att säkerställa inhämtandet av informerade samtycken behöver Folkhälsomyndigheten informera om möjligheten att återkalla samtycket i samband med och i samma vy som samtycke kan lämnas. Genom nuvarande utformning av Folkhälsomyndighetens webbplats innebär det att Folkhälsomyndigheten i det första lagret av kakbannern måste informera användare om att de när som helst har rätt att återkalla ett samtycke till icke-nödvändiga kakor.

Folkhälsomyndigheten ska beredas tillfälle att yttra sig

PTS finner sammanfattningsvis att myndigheten enligt 11 kap. 5 § LEK ska underrätta Folkhälsomyndigheten om att myndigheten misstänker att Folkhälsomyndigheten agerar i strid med 9 kap. 28 § LEK.

Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att senast den **8 september 2023** yttra sig över denna underrättelse.

När tiden för att inkomma med yttrande har löpt ut kan PTS med stöd av 11 kap. 6 § LEK komma att meddela de förelägganden som behövs för att Folkhälsomyndigheten ska vidta nödvändiga åtgärder för rättelse. Eventuella förelägganden kan komma att förenas med vite. Om Folkhälsomyndigheten inte alls hörs av kan PTS ändå komma att fatta beslut på det underlag som står till myndighetens förfogande.

Ett beslut om underrättelse enligt 11 kap. 5 § LEK får enligt 15 kap. 4 § samma lag inte överklagas.

Underrättelsen har beslutats av avdelningschefen Johan Holgersson. I ärendets slutliga handläggning har även juristerna Markus Sjöberg (föredragande) och Anna Montelius deltagit.