

Vår referens: Dnr 22-11377 Aktilaga: 7

Konsumentverket,
202100-2064

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

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

Den misstänkta bristen är att Konsumentverket på webbplatsen www.konsumentverket.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.konsumentverket.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 Konsumentverket:

1. 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.
2. Göra det lika lätt för användare att återkalla som att ge sitt samtycke till icke-nödvändiga kakor.

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

I yttrandet bör Konsumentverket 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**. Konsumentverket bör yttra sig över bedömningen av rimlig tid för att vidta åtgärderna.

Om Konsumentverket 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 språkinställningar, 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. Konsumentverket 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 Konsumentverket. Konsumentverket besvarade frågorna i ett yttrande som inkom till PTS den 27 oktober 2022.

Utöver att analysera Konsumentverkets 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 Konsumentverket har hänvisat till i sitt yttrande, till exempel myndighetens informationssida 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.

PTS bedömning

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

Enligt skäl 17 i e-dataskyddsdirektivet 2022/58/EG⁴ 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)⁵, som har ersatts av GDPR⁶. 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. Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) har framhållit att information om förekomsten av rätten att återkalla

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.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.

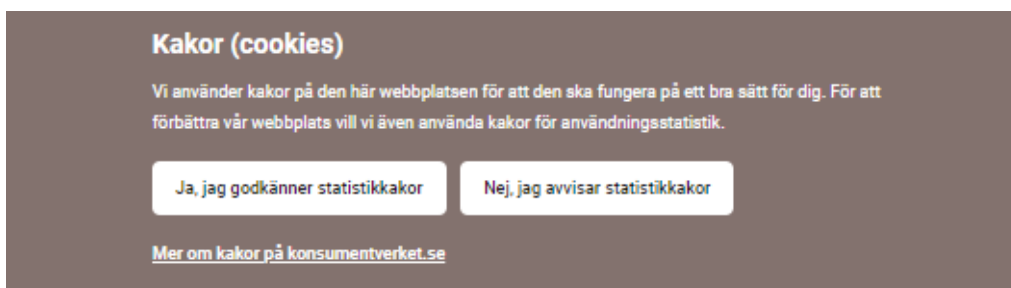
⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

⁶ Enligt artikel 94 i GDPR ska hänvisningar till det upphävda dataskyddsdirektivet anses som hänvisningar till GDPR.

ett samtycke utgör ett nödvändigt beslutsunderlag som krävs för erhållande av ett informerat samtycke.⁷

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

Bild 1



I detta första lager av kakbannern erbjuds användaren en möjlighet att lämna sitt samtycke till de statistikkakor som används på webbplatsen. 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 Konsumentverkets informationssida om kakor, till vilken länk finns i kakbannern. PTS tolkning av reglerna är att det under aktuella omständigheter inte är tillräckligt att lämna information till användare om rätten att återkalla ett samtycke på Konsumentverkets informationssida om kakor.

PTS misstänker att ett flertal användare av webbplatsen lämnar samtycke i kakbannern, utan att dessförinnan ha läst kakinformationssidan. 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 de icke-nödvändiga statistikkakorna. 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 Konsumentverkets kakinformationssida, inte har lämnat ett informerat samtycke i enlighet med 9 kap. 28 § LEK. För att säkerställa inhämtandet av informerade samtycken behöver Konsumentverket informera om möjligheten att återkalla samtycket i samband med och i samma vy som samtycke kan lämnas. Genom nuvarande utformning av Konsumentverkets webbplats innebär det att Konsumentverket i det första lagret av

⁷ EDPB Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, Version 1.1, Adopted on 4 May 2020, s. 15.

kakbannern måste informera användare om att de när som helst har rätt att återkalla ett samtycke till icke-nödvändiga kakor.

Inte lika lätt att återkalla som att ge samtycke

Av artikel 7.3 GDPR följer att det ska vara lika lätt att återkalla som att ge sitt samtycke, vilket därmed även är en förutsättning för ett giltigt samtycke enligt 9 kap. 28 § LEK.

Den metod som tillhandahålls för att återkalla samtycke till kakor måste alltså vara i linje med hur samtycket ursprungligen hämtades. Enligt PTS kan ett flertal faktorer vara av betydelse för bedömningen av om det är lika lätt att återkalla som att ge samtycke, till exempel hur lättåtkomligt respektive alternativ är sett till antalet knapptryck, tidsåtgång och placering på webbplatsen.

Konsumentverket har i sitt yttrande framfört att möjligheten till att återkalla samtycke lämnas på myndighetens informationssida om kakor (se Bild 2 nedan).

Bild 2

Om du inte vill acceptera lagring av kakor

Vill du inte acceptera kakor kan din webbläsare ställas in så att du automatiskt nekar till lagring av kakor, eller att du informeras varje gång en webbplats begär att få lagra en kaka. Genom din webbläsare kan du också radera tidigare lagrade kakor. Besök din webbläsares hjälpsidor för mer information om detta. Om du väljer att inte acceptera kakor kommer funktioner som vi beskriver ovan inte fungera eller bara delvis fungera på webbplatsen.

Vill du ha information från konsumentverket.se utan att använda dig av webbplatsen är du välkommen att ringa vår växel på 0771-42 33 00.

Du kan alltid ändra ditt val av samtycke för statistikkakor på konsumentverket.se.

[Ändra val för kakor](#)

Om en användare lämnar sitt samtycke till placeringen av de icke-nödvändiga statistikkakorna så försvinner kakbannern. Användaren når därefter Konsumentverkets informationssida om kakor genom att klicka på länken "Kakor (cookies)" som finns tillgänglig i sidfoten av webbplatsen. Om användaren väljer alternativet "Ändra val för kakor" under rubriken "Om du inte vill acceptera lagring av kakor" på informationssidan om kakor, dyker kakbannern upp. Där har användaren

möjlighet att återkalla ett tidigare lämnat samtycke till statistikkakor genom att klicka på valet "Nej, jag avvisar statistikkakor".

Vid en jämförelse med hur samtycken inhämtas på webbplatsen konstaterar PTS att det krävs färre knapptryck för att lämna samtycke än att återkalla samtycke. När en användare för första gången anländer till Konsumentverkets webbplats dyker kakbannern omedelbart upp. Där kan användaren med endast ett knapptryck samtycka till användningen av de icke-nödvändiga statistikkakorna. Platsen för att återkalla samtycke, i detta fall kakbannern, nås inte med ett knapptryck, till exempel via en ikon eller länk som är tillgänglig på alla sidor av webbplatsen.

Vidare har PTS vid granskning av Konsumentverkets informationssida om kakor⁸ noterat att alternativet "Ändra val för kakor" inte är placerat så pass högt upp på kakinformationssidan att det är direkt synligt för användaren när denne når informationssidan efter att ha klickat på länken "Kakor (cookies)" i sidfoten av webbplatsen. Närmare bestämt är informationen om användares möjlighet att ändra sitt val och aktuell knapp för att göra detta placerat längst ned på informationssidan. En användare behöver således vidta en ytterligare åtgärd, i form av att läsa eller scrolla förbi ett flertal stycken, innan han eller hon kan återkalla sitt samtycke. Att en användare först ska hitta länken till informationssidan om kakor i sidfoten av webbplatsen, och därefter navigera sig till avsnittet "Om du inte vill acceptera lagring av kakor" på informationssidan, innebär enligt PTS bedömning att metoden för återkallande av samtycke är mer svårtillgänglig än förfarandet för att lämna samtycke.

Mot bakgrund av att platsen för att återkalla samtycke inte är direkt åtkomlig för användaren via en ikon eller länk på alla sidor av webbplatsen, och att alternativet för återkallande av samtycke inte heller är direkt synligt för användaren när denne når informationssidan om kakor, anser PTS att det inte är lika lätt för en användare att återkalla som att ge samtycke. PTS anser därför att inhämtade samtycken till icke-nödvändiga kakor inte uppfyller kraven enligt 9 kap. 28 § LEK. För att uppfylla aktuellt krav behöver Konsumentverket säkerställa att det är lika lätt att återkalla som att ge samtycke till icke-nödvändiga kakor på webbplatsen.

Konsumentverket ska beredas tillfälle att yttra sig

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

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

⁸ Aktuell granskning har utförts av PTS genom besök av webbplatsen den 10 maj 2023.

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 Konsumentverket ska vidta nödvändiga åtgärder för rättelse. Eventuella förelägganden kan komma att förenas med vite. Om Konsumentverket 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.