

Kakor och annan information som registreras på användarnas terminalutrustning samt användning av denna information – Guide för tjänsteleverantörer

Innehåll

1	Bakgrund och syfte	1
2	Tillämpningsområde	2
3	Om förutsättningarna för användningen av kakor	4
3.1	Allmänna utgångspunkter	4
3.2	Undantag från begäran om samtycke	4
3.3	Exempel på kakor av olika typer samt riktlinjer för bedömning av behovet av samtycke.....	5
4	Samtycke	9
4.1	Ge samtycke	9
4.2	Återkalla samtycke	11
4.3	Påvisa erhållet samtycke	11
5	Information	12
6	Lagstiftning och rättspraxis	13
6.1	Lagstiftning	13
6.2	Rättspraxis	16

1 Bakgrund och syfte

Transport- och kommunikationsverket Traficom ansvarar för att övervaka konfidentialiteten vid elektronisk kommunikation. Konfidentialiteten vid elektronisk kommunikation omfattar även registreringen av kakor och annan information om användningen av tjänster på användarens terminalutrustning och användningen av den information som finns i terminalutrustningen. Syftet med de anvisningar som ingår i denna guide är att främja genomförandet av konfidentialiteten och god praxis då kakor och annan information om användningen av tjänster registreras och används.

Guiden är avsedd för alla som använder kakor eller motsvarande tekniska lösningar när de administrerar och tillhandahåller webbplatser eller andra tjänster som bygger på elektronisk kommunikation, till exempel mobilappar.

Syftet med guiden är inte att ålägga aktörer skyldighet att använda vissa bestämda tekniska lösningar. Syftet är däremot att vägleda tjänsteleverantörer att handla i enlighet med lagen i fråga om registrering och användning av kakor och annan information om användningen av tjänster. Anvisningen ger också vägledning om användarens samtycke för användningen av kakor och om den information om kakor som tjänsteleverantören ska ge till användaren. Guiden och de exempel som pre-

senteras i den är inte avsedda att vara uttömmande, och guiden kommer att uppdateras när den teknik och rättspraxis som anknyter till ämnet utvecklas. Guiden är inte i sig juridiskt bindande. Den innehåller dock tillsynsmyndighetens syn på lagenliga och godtagbara kakpolicyer, där tjänsteleverantören, om denne inte följer policyn, bär risken för att leverantörens verksamhet eventuellt strider mot lag.

Bakgrunden till utarbetandet av denna guide är två avgöranden (H1515/2021 och H1516/2021 med diarium 20801/2020 respektive 20848/2020), som meddelades av Helsingfors förvaltningsdomstol den 8 april 2021. I avgörandena fastslog förvaltningsdomstolen att det genom inställningarna för webbläsaren inte är möjligt att ge giltigt samtycke till användning av kakor som inte är nödvändiga. Dessutom ansåg förvaltningsdomstolen att Transport- och kommunikationsverket Traficom är behörig myndighet i frågor som gäller regleringen av kakor och tillsynen över användning av kakor. Enligt förvaltningsdomstolen ansvarar Traficom även för frågor som gäller tolkningen av samtycke när det gäller bedömning av användningen av kakor.

Denna guide har utarbetats i samarbete med dataombudsmannens byrå. Dataombudsmannens byrå är behörig myndighet i frågor som gäller behandling av personuppgifter.

2 Tillämpningsområde

Guiden har utarbetats för tjänsteleverantörer som använder kakor och motsvarande tekniska lösningar på sina webbplatser och tjänster för elektronisk kommunikation i syfte att registrera information på användarens terminalutrustning eller använda informationen på utrustningen.

Vid användningen av kakor och motsvarande tekniska lösningar bör tjänsteleverantörerna beakta åtminstone följande aspekter som en del av genomförandet av tjänster som bygger på elektronisk kommunikation:

1. Vilka kakor eller därmed jämförbara tekniska lösningar används eller ska användas på webbplatsen eller tjänsten?
2. Klassificering av använda kakor som nödvändiga och icke-nödvändiga med tanke på just den aktuella tjänsten.
3. Hur tillhandahålls användarna av tjänsten information om de kakor som används i tjänsten och om användningsändamålet med kakorna i en tydlig och begriplig form?
4. Hur ombes användare på rätt sätt att ge samtycke till användning av icke-nödvändiga kakor och hur erbjuds användare möjlighet att ändra sina val av kakor och återkalla tidigare samtycken?

Dessa frågor behandlas i kapitlen 2–5 i denna guide. Från och med nästa stycke behandlas först vad som avses med kakor eller motsvarande tekniska lösningar.

Kakor är små textfiler som registreras på terminalutrustning då webbplatser används. I kakorna sparas information under den tid som en webbplats används och mellan separata användningsgångar. Kakor och motsvarande tekniker möjliggör funktioner som är typiska för moderna webbplatser, till exempel inloggning och upprätthållandet av inloggningen medan användaren rör sig på webbplatsen, eller till exempel webbbutikernas kundkorgfunktioner. Utan kakor skulle det inte vara möjligt för webbplatser eller tjänster att komma ihåg besökarna och de val och inmatningar som de gör i tjänsten.

Även om denna guide i huvudsak talar om kakor, gäller det vid läsningen och tillämpningen av guiden att hålla i minnet att det också finns andra tekniska lösningar som fungerar på ett liknande sätt som kakor. På sådana tekniska lösningar tillämpas samma regler och i tillämpliga delar anvisningar som ges i denna guide, och nedan avses med kaka även sådana tekniska lösningar. Exempel på tekniska lösningar som fungerar på ett likartat sätt som kakor är:

- Den inbyggda lagringsmekanismen i HTML5 med vilken det är möjligt att registrera och läsa information till exempel om användaren eller om användarens terminalutrustning antingen sessionsspecifikt (session storage) eller under en längre tid (local storage). I HTML-lagringsmekanismen kan sparas tecken-sekvenser på samma sätt som i egentliga kakfiler. HTML5-lagringsmekanismen kan användas för att möjliggöra likadana funktioner som kakor. HTML-lagringsfunktionerna genomförs oftast med javascript.
- Med hjälp av tekniska spårningslösningar som bygger på nätanrop är det möjligt att se huruvida ett innehåll på en webbplats eller i ett e-postmeddelande har använts. Sådana tekniska lösningar är bland annat så kallade spårpixlar, web beacons och taggar av olika slag. I typiska fall genomförs tekniken med en inbäddad bild på webbplatsen eller i e-postmeddelandet så att tekniken är osynlig för användaren. När användaren öppnar ett meddelande eller en webbsida som innehåller teknik av detta slag, avgår en begäran om laddning av innehåll från datorn. Som en del av denna begäran levereras det till tjänsteleverantörens eller meddelandets avsändares server information om terminalutrustningens IP-adress, klockslag, vilken typ av webbläsare som skickar begäran eller vad för programvara som används för att läsa meddelandet. Det är också möjligt att begära annan information.
- Användarens terminalutrustning kan också identifieras med så kallad fingeravtrycksteknik (fingerprinting). Det innebär att uppgifter om utrustningen som erhålls på olika sätt kombineras på så sätt att utrustningen kan identifieras individuellt. För identifiering av terminalutrustning är det också möjligt att samla in olika enhetsidentifierare, till exempel annonsidentifierare som Advertising ID för Android-enheter eller Identifier for advertisers IDFA för Apple-enheter.

På webbplatser och tjänster som bygger på elektronisk kommunikation är det möjligt att samla in olika typer av information om användare, till exempel IP-adresser, olika enhets- och annonsidentifierare samt information om vilka webbplatser användare besökt vid vilka tidpunkter eller följa upp vilka innehåll som använts eller vilka produkter som köpts. Som enskild utgör sådan information inte nödvändigtvis personuppgifter om en besökare, men ju mer information som samlas in och kombineras, desto mer sannolikt är det att den insamlade informationen är personuppgifter. Detta är troligt särskilt när uppgifter samlas in för profilerings-, inriktnings- och påverkanssyften. I vissa situationer kan den information som samlas in om användare av en webbplats eller en tjänst som bygger på elektronisk kommunikation vara så detaljerad att informationen utgör känsliga personuppgifter, till exempel om det går att få information om en persons hälsa. Behandlingen av personuppgifter ska alltid ske i enlighet med dataskyddsförordningen, och dessutom ska andra bestämmelser iakttas beroende på teknik. Vid användningen av kakor ska EU:s allmänna dataskyddsförordning iakttas i tillämpliga delar utöver lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

3 Om förutsättningarna för användningen av kakor

3.1 Allmänna utgångspunkter

Den allmänna utgångspunkten för registrering och användning av kakor och annan information om användningen av tjänster är **att användaren gett sitt samtycke till det**. Användarens samtycke behöver dock inte begäras för att registrera så kallade *nödvändiga* kakor eller andra motsvarande tekniska lösningar, dvs. när

- det enda syftet för registrering och användning av information är att genomföra förmedling av ett meddelande i kommunikationsnät eller
- registrering och användning av information är nödvändigt för tjänsteleverantören för att tillhandahålla en tjänst som beställaren eller tjänstens användare uttryckligen begärt.

Även i detta fall är registrering och användning enligt denna paragraf tillåten endast i den omfattning som tjänsten kräver och får inte begränsa integritetsskyddet mer än vad som är nödvändigt.

Det gäller att observera att ett berättigat intresse inte ger tjänsteleverantören rätt att registrera kakor eller annan information om användningen av tjänster, utan registreringen och användningen ska bygga på de grunder som meddelas i 205 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014). Varken paragrafen i fråga eller artikel 5.3 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation som ligger bakom paragrafen erkänner berättigat intresse som en grund att registrera kakor eller annan information om användningen av tjänster på användarens terminalutrustning eller att använda denna information. Det innebär att berättigat intresse inte är en lagenlig grund som tillåter användning av kakor eller motsvarande tekniska lösningar för spårning.

3.2 Undantag från begäran om samtycke

I lagen görs ingen indelning i kakor av olika typer utifrån deras tekniska egenskaper eller andra särdrag. Enbart utifrån typen eller namnet av en viss kaka är det inte möjligt att säga huruvida kakan är nödvändig på det sätt som avses i lagen eller inte, eftersom en enskild kaka kan användas för att genomföra flera funktioner och samma kaka också kan användas för flera olika ändamål. Därför har syftet med användningen av de uppgifter som samlas in och behandlas med kakor avgörande betydelse när nödvändigheten av kakan bedöms.

Det är inte nödvändigt att begära användarens samtycke till användningen av kakor och andra jämförbara tekniska lösningar som betraktas som nödvändiga. Som det redan konstaterats ovan kan kakor och annan information *endast* betraktas som nödvändiga, när deras enda syfte är att förmedla meddelanden via kommunikationsnät eller när de är nödvändiga för att tjänsteleverantören ska kunna tillhandahålla sådana tjänster som abonnenten eller användaren av tjänsten uttryckligen har begärt.

För att omfattas av undantaget som gäller förmedling av meddelanden ska kakornas enda syfte således vara att möjliggöra överföring av meddelanden. Om en kaka endast används för att assistera, snabba upp eller på något sätt reglera de grundläggande förutsättningar som nämns nedan, kan undantaget inte tillämpas. För att undantaget kan tillämpas, borde kakan således direkt möjliggöra eller genomföra ett eller flera av de följande:

- Utföra överföring av kommunikation via nätet till exempel genom att på något sätt identifiera förmedlingspunkter som behövs för att dirigera meddelandet till dess mål.
- Säkerställa att meddelandets innehåll förmedlas fram i ändamålsenlig ordning
- Upptäcka fel eller förlust av information då meddelandet förmedlas.

Till exempel lastbalansering är en teknik som kan användas för att fördela begäran som kommer till webbplatsen till flera backendservrar för behandling. Syftet med lastbalansering är att förbättra funktionssäkerheten och tillgängligheten, och det finns flera metoder att uppnå detta. Om lastbalanseringen genomförts på ett sådant sätt att det är nödvändigt att registrera en kaka på användarens utrustning för att säkerställa att användarens förbindelser alltid förmedlas till samma server för behandling, så att den begärda tjänsten ska fungera på rätt sätt, kan man anse att kakan i fråga anknyter till förmedling av meddelande och därigenom är nödvändig. Vanligen behövs inte tredje parters kakor för att förmedla kommunikation.

En nödvändig kaka kan också vara sådan att det inte är möjligt att utföra en teknisk funktion på en webbplats som användaren uttryckligen begärt utan den. I nästa avsnitt ges exempel på olika typer av kakor och anvisningar om bedömning av om behovet av att begära samtycke till kakor av sådana typer.

3.3 Exempel på kakor av olika typer samt riktlinjer för bedömning av behovet av samtycke

- Kakor som anknyter till autentisering

Kakor av denna typ används för att identifiera användaren när hen loggar in på en webbplats eller app. Sessionsspecifika autentiseringskakor gör det möjligt att ge användaren åtkomst till skyddade delar av en webbplats och upprätthåller användarens inloggning på webbplatsen under den tid som användaren rör sig på eller använder webbplatsen. Utöver sessionskakor är det möjligt att använda mer beständiga inloggningskakor för att webbplatser eller appar ska komma ihåg användarens identifieringsuppgifter eller upprätthålla inloggning mellan olika besök vid olika tidpunkter. Sessionskakor kan mer sannolikt anses ingå i de nödvändiga kakorna, eftersom inloggning på en tjänst i princip är en åtgärd som användaren tydligt väljer att göra och informationen inte lagras under en längre tid. I vissa situationer kan införandet av inloggningskakor av beständig karaktär också gynna användbarheten och vara en tjänst som användaren begär, framför allt om användaren ges möjlighet att själv välja att komma ihåg sina identifieringsuppgifter under en längre tid. Beständiga inloggningskakor kan dock inte automatiskt betraktas som nödvändiga kakor, om det inte är möjligt för användaren att begripa eller anta att inloggningen upprätthålls under en längre tid. Att komma ihåg identifieringsuppgifter och att införa beständiga inloggningskakor utan samtycke kan i vissa situationer även medföra risker för informationssäkerheten, till exempel när det gäller sammanvända enheter där användare byts ut. Därför bör detta också beaktas vid fastställande av giltighetstid för autentiseringskakor. Om en kaka som anknyter till autentisering dessutom används för ett sekundärt syfte, till exempel övervakning av användaren eller riktad reklam, kan inte undantaget heller tillämpas och användarens samtycke bör begäras.

- Kakor som anknyter till användarens preferenser

Med kakor av denna typ är det till exempel möjligt att komma ihåg användarens språkval på en webbplats eller app, eller inställningar som påverkar webbplatsens visuella framtoning och användbarhet, såsom fonter som används eller textstorlek eller, vid användning av sökfunktioner, hur många resultat som visas per sida. I preferenskakor är det också möjligt att lagra annan information som beskriver användarens aktiviteter eller preferenser och som kan användas för att erbjuda skraddarsydda funktioner eller innehåll. Preferenskakor, dvs. profileringskakor, kan ställas in per session, varvid kakan endast kommer ihåg de val som gjorts under det aktuella besöket. Det är dock också möjligt att ställa in preferenskakor under en längre tid så att det är möjligt att samla in information och komma ihåg den mellan besök. Ett exempel på en sådan långsiktigare kaka är att datorn kommer ihåg användarens hemadress när användaren söker en rutt vid användning av en webbplats eller en app för ruttplanering, vilket innebär att användaren inte behöver ange uppgifterna varje gång. Att göra det möjligt att välja språk och visuell framtoning och att komma ihåg dem medan en webbplats används gynnar användbarheten av webbplatsen. Det kan anses vara nödvändigt för tillhandahållandet av den tjänst som användaren begär, medan rekommendationer baserade på visningshistorik eller på hur användaren rör sig på webbplatsen inte nödvändigtvis är en tjänst som användaren uttryckligen önskar utan att samtycke har begärts. Vid bedömningen av om preferenskakor, dvs. profileringskakor, kan anses vara nödvändiga eller inte ska hänsyn tas till vad användaren förväntar sig av tjänsten i fråga. Det innebär att profileringskakor ska kunna vara nödvändiga för tillhandahållandet av den tjänst som användaren uttryckligen begärt, om webbplatsen eller tjänsten även i princip kan uppfattas som personanpassad.

- Kakor som anknyter till användarens inmatningar

Sådana kakor minns till exempel kundkorgens innehåll då användaren använder en webbutik eller innehållet av ifyllda blanketter i en e-tjänst. Ofta åtföljs dessa av en åtgärd som användaren vidtagit, vilket innebär att möjliggörandet att vidta åtgärden kan anses som en tjänst som användaren uttryckligen begär. Utan sådana funktioner skulle det till exempel inte vara möjligt att göra beställningar eller uträtta ärenden via nätet. Därför kan kakor som gör det möjligt att vidta åtgärder av denna typ anses vara nödvändiga.

- Kakor som anknyter till riktad reklam och marknadsföring

Om en tjänsteleverantör använder kakor som gör det möjligt att skapa en profil för användaren och för föremålen för användarens intresse eller att samla in historisk information om användarens handlingar på en eller flera webbplatser för att kunna visa riktad reklam, kan det i princip inte anses vara nödvändigt för tillhandahållandet av den tjänst som användaren uttryckligen begärt, och då bör användarens samtycke begäras.

- Kakor som anknyter till informationssäkerheten

Kakor som anknyter till informationssäkerheten används för att göra det möjligt att tryggt förmedla information mellan användaren och tjänsten. Syftet med kakor av detta slag kan till exempel vara att upptäcka missbruk eller försök till missbruk av tjänsten till exempel genom att föra bok över antalet misslyckade inloggningsförsök som följer på varandra. På vissa webbplatser används också olika mekanismer för att kontrollera huruvida webbplatsens användare är en människa. Ett exempel på dessa är robotfilter med bilder. Om användningen av

en sådan metod kräver att en kaka registreras på användarens terminalutrustning, kan kakan betraktas som nödvändig för en säker användning av tjänsten och samtycke behöver därför inte begäras.

- Kakor som anknyter till plattformar i de sociala medierna

På webbplatser kan användas tillägg, verktyg eller utvidgningar som är kopplade till plattformar för sociala medier. Om kopplingen av dem till en webbplats gör att kakor registreras på användarnas utrustningsterminaler även om användaren inte använder egenskaperna i fråga eller om användaren inte är medlem eller inloggad i den aktuella plattformen för sociala medier, ska användarens samtycke till registrering av kakor begäras.

- Kakor som anknyter till tillgängligheten

När det enda syftet med kakor är att förbättra webbplatsens tillgänglighet till exempel genom att möjliggöra syntolkning eller talande textremsa, kan de betraktas som nödvändiga. Dessa egenskaper används i typiska fall i samband med en tjänst som användaren uttryckligen begärt.

- Kakor för analys

Med kakor av detta slag avses till exempel information om hur användare som besöker en webbplats använder tjänsten. Detta görs till exempel genom att spara information om individualiserade trafikällor (IP-adresser), räkna antalet sidladdningar och på olika sätt mäta hur en app eller innehåll på olika webbplatser används. Den insamlade informationen kan användas till exempel för forskning eller produktutveckling. Analys är användbar för tjänsteleverantörer, eftersom det genom analys är möjligt att samla in mycket detaljerad information om hur tjänsteleverantörernas webbplatser eller tjänster används. Ur användarens synvinkel kan kakor för analys dock inte entydigt anses vara nödvändiga för tillhandahållandet av en tjänst som användaren uttryckligen har begärt, eftersom det är osannolikt att användaren använder tjänsten för att hen vill att hens aktiviteter övervakas. Dessutom fungerar de flesta tjänster även om analysen inte används. Användaren kan inte heller antas vara medveten om att statistiska uppgifter samlas in om hen, om samtycke inte begärs. Om en tjänsteleverantör vill betrakta analyskakor som absolut nödvändiga för tillhandahållandet av den aktuella tjänsten, ska tjänsteleverantören kunna lägga fram en tydlig motivering till förfarandet och se till att användarens integritet är skyddad, till exempel genom att kontrollera att den information som samlas in genom analys inte ska delas ut till tredje parter eller att enskilda besökare inte ska kunna identifieras utifrån informationen. Detta är särskilt viktigt om tjänsten även använder andra typer av kakor som gör det möjligt att utifrån den information som samlats in genom kakorna förknippa en användare med den information som samlats in genom analys. Om ovannämnda faktorer inte kan hanteras på en tillräcklig nivå eller om användningen av analys inte kan motiveras genom att analysen är nödvändig för tillhandahållandet av tjänsten, bör samtycke till användning av analys begäras.

Föregångaren till Europeiska dataskyddsstyrelsen, den så kallade Working Party 29, har ansett att kakor för analys inte automatiskt ur användarens synvinkel kan betraktas som nödvändiga för att tillhandahålla den tjänst som begärts av

användaren.¹ Dessutom har Europeiska dataskyddsstyrelsen ansett följande: "I de flesta fall kan inte insamling av organisatoriska mätdata rörande en tjänst eller detaljer om användarbeteende anses vara nödvändig för tillhandahållandet av tjänsten eftersom tjänsten skulle kunna tillhandahållas utan att dessa personuppgifter behandlades."² Europeiska dataskyddsstyrelsen anser också att det i fråga om analys i regel finns anledning att tillämpa en annan rättslig grund för behandling av uppgifter än tillhandahållandet av en tjänst enligt avtal, till exempel samtycke³.

- Mer ingående uppgifter om terminalutrustning som anskaffas via skanning

När användaren öppnar en webbplats, skickar terminalutrustningen en begäran om laddning av webbplatsens innehåll från tjänsteleverantörens server. I anslutning till en sådan begäran får servern till vilken begäran skickas alltid en del uppgifter om terminalutrustningen, till exempel IP-adressen från vilken begäran kommer. I samband med detta är det möjligt att be att utrustningen också skickar mer information om sig själv. Om avsikten med insamlingen och användningen av sådan information är att göra en mer detaljerad profilering av terminalutrustningen och därigenom av användaren, ska användarens samtycke begäras för användningen av denna teknik.

- Kakor som möjliggör kommunikation i realtid

På webbplatser kan användas chattfunktioner för att möjliggöra realtidskommunikation mellan användaren och tjänsteleverantören. Användning av chattfunktionen kan förutsätta registrering av kakor på användarens terminalutrustning. Om webbplatsens huvudsakliga syfte inte är att tillhandahålla en chattfunktion, är det fråga om en så kallad anknuten tjänst eller tilläggstjänst, vars kakor inte får registreras på användarens terminalutrustning innan användaren separat begär om att få tjänsten, dvs. öppnar ett chattfönster. När kakor sätts först efter att chattfönstret öppnats och chatttjänstens funktion förutsätter att kakor används, kan kakorna i detta fall betraktas som nödvändiga för tillhandahållandet av den begärda tjänsten, och användarens samtycke behöver inte begäras.⁴

- Kakor som anknyter till flerplattformsinnehåll

I dag produceras innehåll till webbplatser ofta på så sätt att en del av det innehåll som används finns på något annat håll än i tjänsteleverantörens egen tjänst. Visningen eller användningen av dessa så kallade inbäddade innehåll kan förutsätta att kakor av en tredje part som är värd för innehållet registreras på användarens terminalutrustning. Det innebär att information om användaren förmedlas till någon annan part än till den tjänsteleverantör vars webbplats användaren befinner sig på. Kakor som gäller tredje parts innehåll kan i princip inte

¹ ARTIKEL 29-ARBETSGRUPPEN FÖR UPPGIFTSSKYDD Yttrande 04/2012 om undantag från krav på samtycke till kakor (cookies), sida 10

² Europeiska dataskyddsstyrelsens Riktlinjer 2/2019 om behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 b i dataskyddsförordningen i samband med tillhandahållandet av onlinetjänster till registrerade, sida 15

³ Europeiska dataskyddsstyrelsens Riktlinjer 2/2019 om behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 b i dataskyddsförordningen i samband med tillhandahållandet av onlinetjänster till registrerade, sida 15

⁴ Traficom har tolkat användningen av kakor som möjliggör kommunikation i realtid på motsvarande sätt i sitt tidigare beslut Traficom/682/09.09/2019.

anses ingå i de nödvändiga kakorna och därför ska användarens samtycke begäras för användning av dem.

- Kakor som anknyter till visning av innehåll

På webbplatser tillhandahålls innehåll av olika slag. Om visningen av innehåll tekniskt sett kräver en kaka, kan kakan betraktas som nödvändig. Om en kaka också används för något annat syfte än för den tekniska funktionalitet som nämns ovan, till exempel för att observera vilka innehåll användaren tittat på, kan kakan inte betraktas som nödvändig.

- Utrustningens lokaliseringssuppgifter

Det är möjligt att fastställa en utrustnings ungefärliga geografiska position utifrån den offentliga IP-adressen från vilken dess trafik verkar komma. Med dagens lokaliseringmetoder är det dock möjligt att bestämma utrustningens geografiska position med några meters precision. Det sker ofta med hjälp av utrustningens funktion för gps-lokalisering. Om sådana lokaliseringssuppgifter som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation sparas och/eller avläses på något sätt med kakor, ska användarens samtycke begäras. Mer information om behandlingen av lokaliseringssuppgifter finns i kapitel 6 i denna guide.

Användningen av kakor och annan information om användningen av tjänster behandlas närmare ur ett juridiskt perspektiv i kapitel 6 som handlar om lagstiftning.

4 Samtycke

Registrering och användning av kakor och annan information som kan jämföras med dem förutsätter i princip att användaren ger sitt samtycke och har möjlighet att återkalla sitt samtycke. Det förutsätter också att användaren ges begriplig och fullständig information om syftet med registreringen eller användningen (se mer om information i kapitel 5). Endast så kallade nödvändiga kakor (avsnitt 3.2) förutsätter inte användarens samtycke. I detta kapitel beskrivs mer ingående bland annat hur samtycket ska ges och hur det ska vara möjligt för användaren att återkalla sitt samtycke.

4.1 Ge samtycke

Tjänsteleverantören ska se till att användarens samtycke begärs och information om kakor ges på ett adekvat sätt vid rätt tidpunkt, då användaren öppnar en tjänst eller kommer till en webbplats. Eftersom användarens samtycke ska begäras till användning av icke-nödvändiga kakor, är det bra att se till att inga andra kakor sätts på användarens terminalutrustning förrän användaren har gjort de val som gäller kakor.

Samtycket ska uppfylla de förutsättningar för samtycke som föreskrivs i EU:s [allmänna dataskyddsförordning](#)⁵ för att vara giltigt. I allmänna dataskyddsförordningen definieras ett samtycke som 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

⁵ 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 (allmän dataskyddsförordning)

som rör honom eller henne. Samtycket ska vara en aktiv viljeyttring. Tystnad, på förhand ikryssade rutor eller inaktivitet kan därför inte utgöra samtycke.

Dessutom ska det vara lika lätt att vägra ge samtycke som att ge det. Det innebär att det inte får vara enklare att ge samtycke till användning av icke-nödvändiga kakor än att vägra ge samtycke. Ett exempel på detta kan vara att om samtyckesmekanismens högsta nivå innehåller valet godkänn eller tillåt alla, som ger tillstånd till användning av alla icke-nödvändiga kakor, bör det vid sidan av valet tillhandahållas valet fortsatt med nödvändiga kakor eller vägra icke-nödvändiga kakor, varvid det är lika enkelt att ge samtycke som att vägra ge samtycke. Utöver dessa val bör användaren även ges olika alternativ att göra mer noggrannare val av olika typer av kakor.

I fråga om den mekanism som används för att begära samtycke gäller det också att säkerställa att det är möjligt att använda mekanismen för att kontrollera alla icke-nödvändiga kakor som används i tjänsten, även kakor som satts av tredje parter. Det är också möjligt att ge mer information om tredje parts aktuella dataskyddspolicyer genom att i beskrivningen av tredje parts dataskyddspolicy inkludera en länk till tjänsteleverantörens mekanism för kakor eller till tjänsteleverantörens webbplats. Vid användning av innehåll eller verktyg som lagrar tredje parts kakor är det viktigt att vara medveten om huruvida uppgifterna behandlas som solidariskt personuppgiftsansvariga eller som personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträde, eftersom detta har betydelse för hur ansvaret är fördelat.

Den mekanism som används för att begära samtycke ska dock inte oskäligt störa eller förhindra användarens tillträde till webbplatsen eller tjänsten. Om användaren fortsätter till tjänsten utan att göra val som gäller kakor ska webbplatsen som standard fungera endast med de nödvändiga kakorna. Det är med andra ord i princip inte befogat att kräva att användaren godkänner andra kakor än nödvändiga kakor för att få åtkomst till en webbplats, eftersom det inte är möjligt att anse att samtycket ges frivilligt i ett sådant fall.⁶

Användarens samtycke kan begäras till exempel med en banner eller med ett så kallat poppupfönster, som öppnas när användaren kommer till webbplatsen. I dagens läge är det möjligt att automatiskt spärra poppupfönster (eller så har användaren själv spärrat dem) till exempel i webbläsarens inställningar. Därför är en banner mer funktionssäker av dessa två alternativ. Webbläsarinställningar kan i sin tur inte betraktas som en tillräcklig yttring av samtycke eftersom användaren inte nödvändigtvis har ställt in eller kunnat ställa in webbläsaren efter sina preferenser. Dessutom kan webbläsarinställningar inte betraktas som tillräckligt specificerade och aktiva viljeyttringar när det gäller att godkänna olika kakor som gör det möjligt att samla in information för flera användningsändamål.

Det är inte heller möjligt att betrakta tjänstens allmänna användningsvillkor och det att användaren godkänner dem eller att användaren fortsätter att använda tjänsten som ett giltigt samtycke. Inhämmandet av användarens samtycke ska vara en fråga dessa separat åtgärd, som är en frivillig, informerad, specificerad och otvetydig viljeyttring. När det gäller appar kan det vara tekniskt svårt att begära ett särskilt samtycke innan appen är installerad på utrustningen. Därför bör beskrivningen av en app i appbutiken ge så öppen information som möjligt om ändamålen med lag-

⁶ Om tolkningen av samtycke, se Riktlinjer 05/2020 om samtycke enligt förordning (EU) 2016/679, Antagna den 4 maj 2020.

ringen och användningen av information och om de tillstånd som behövs för utrustningen. Dessutom bör användaren ges möjlighet att kontrollera samtycket eller, när det gäller icke-nödvändiga kakor, att göra val senast efter installationen av appen.

Det får inte finnas färdigt ikryssade alternativrutor eller omkopplare som är färdigt "påslagna" i bannern för kakor. Andra kakor än nödvändiga kakor får således inte vara aktiverade i tjänsten eller på webbplatsen som standard, utan användaren ska separat godkänna dem, dvs. klicka på dem för att aktivera dem (s.k. opt-in).⁷

4.2 Återkalla samtycke

Enligt den allmänna dataskyddsförordningen ska det vara möjligt att återkalla ett samtycke när som helst. Det ska vara så enkelt som möjligt för användaren att återkalla ett samtycke eller ändra på inställningar som användaren gjort tidigare. När användarens samtycke införskaffas med ett enda musklick, svep på skärmen eller tangenttryck, ska det vara lika enkelt för användaren att vägra ge sitt samtycke och att återkalla ett samtycke som användaren redan gett. Användaren ska också kunna återkalla sitt samtycke utan att detta leder till olägenhet för hen. Detta betyder bland annat att tjänsteleverantören ska göra det möjligt att återkalla ett samtycke utan avgift eller konstgjord försämring av tjänstens nivå. Återkallandet av samtycket, exempelvis till användning av profileringskakor, kan dock innebära en viss försämring av användarupplevelsen och tjänstens nivå.

Som god praxis kan man betrakta att anvisningar för återkallande av samtycke eller ändring av inställningar som gäller kakor ges redan då samtycke begärs. Den metod som erbjuds ska vara i linje med det förfarande som ursprungligen användes för att begära användarens samtycke. Till exempel om en inställningsbanner användes för att begära samtycke, borde man se till att användaren enkelt kan ta fram bannern på nytt, till exempel genom att klicka på en ikon som syns på webbplatsen, så att användaren när som helst kan ändra på kakinställningarna. Samtyckesmekanismen kan också visas till exempel med hjälp av en länk, men då ska tjänsteleverantören se till att användaren informeras klart och tydligt om var länken finns. Tjänsteleverantören ska även i övrigt se till att det är lätt att hitta länken på webbplatsen.

Tjänsteleverantören ska säkerställa att återkallandet av samtycket och ändringar i inställningarna har faktisk verkan. I fråga om kakor innebär detta att utförandet av den aktuella åtgärden raderar eller skriver över information som tidigare eventuellt registrerats på utrustningen.

4.3 Påvisa erhållet samtycke

Då användarens samtycke till registrering och användning av information begärs är det ändamålsenligt att registrera de val som användaren gör, så att det inte är nödvändigt att begära användarens samtycke om och om igen då användaren rör sig i olika delar av webbplatsen. Registreringen av de val som samtyckesmekanismen begär kan kräva att webbplatsen själv sätter en kaka på användarens terminalutrustning som kommer ihåg de val som användaren gjort.

Tjänsteleverantören ska i efterhand kunna påvisa det samtycke som tjänsteleverantören fått till registrering och användning av kakor och annan information som är jämförbar med dem. För att påvisa samtycket är det nödvändigt att registrera åtminstone följande uppgifter:

- tidpunkt då samtycke begärdes och erhöles,

⁷ Se även Europeiska unionens domstols dom av den 1 oktober 2019 i mål C-673/17

- på vilket sätt samtycke begärdes,
- vilka uppgifter som gavs för att ge samtycke, samt
- nödvändiga identifikationsuppgifter för den som gav samtycket eller för den utrustning som samtycket gavs på.

Tjänsteleverantören ska dock inte registrera mer uppgifter än vad som är nödvändigt för att påvisa erhållet samtycke. När det gäller att påvisa erhållet samtycke är det bra att tänka efter hur länge det är skäligt att förvara information om användarens val. En enskild användare kan använda en webbplats endast en gång, sporadiskt eller till exempel dagligen. Då kan tjänsteleverantören slå fast en skälig förvaringstid till exempel utifrån den genomsnittliga användningen. Förvaringstiden ska också bedömas i relation till de övriga kakornas giltighetstid. Samtycke ska också begäras på nytt om ändringar görs i de kakor som används i tjänsten.

Gällande förvaringen av personuppgifter ska tjänsteleverantören hålla i minnet att den personuppgiftsansvarige ska planera och kunna motivera personuppgifternas förvaringstider. Personuppgifternas förvaringstider ska också dokumenteras. I allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs inga exakta förvaringstider för personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige ska bedöma personuppgifternas förvaringstid och nödvändigheten att förvara personuppgifter i ljuset av personuppgifternas aktuella syfte. Personuppgifter får förvaras endast så länge som det är nödvändigt för personuppgifternas syfte. Uppgifterna ska raderas när det inte längre finns grund för behandlingen av dem.

5 Information

Användaren ska ges begriplig och fullständig information om användningen eller registreringen av kakor och annan information som förutsätter användarens samtycke då användaren gör val för att ge, låta bli att ge eller återkalla sitt samtycke. Det är också rekommenderat att informera användaren om kakor och om andra tekniska lösningar som kan jämföras med dem samt om användningen av information som erhålls när de används även när användningen enligt lag inte alls förutsätter användarens samtycke.

När en banner eller något annat förfarande för begäran om samtycke används, är det motiverat att specificera åtminstone följande:

- kakor och likartade tekniska lösningar som används och deras typ
 - till exempel följande kan användas i indelningen: nödvändiga, funktionella, personalisering, reklam, anknytande till de sociala medierna, analys och mätning, övriga
- syftet med varje enskild kaka, dvs. vilken information som samlas in och för vilket syfte
- giltighetstiden för varje enskild kaka
- upplysning om huruvida information som registreras via kakorna distribueras till tredje parter, vilka dessa parter är och vilken information som överförs.

Utöver detta kan bannern också innehålla mer ingående information eller till exempel en länk till mer ingående information om tjänstens kakor eller integritetsförfaranden.

Det gäller dessutom att observera att artikel 13 om information som ska tillhandahållas den registrerade i den allmänna dataskyddsförordningen ska tillämpas i fråga om personuppgifter.

6 Lagstiftning och rättspraxis

6.1 Lagstiftning

I den nationella lagstiftningen regleras registrering av kakor och annan information om användningen av tjänster [i 205 § lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation \(917/2014\)](#):

Tjänsteleverantören får registrera kakor eller annan information om användning av tjänster på användarens terminalutrustning och använda informationen, om användaren har gett sitt samtycke till detta och om tjänsteleverantören ger användaren begriplig och fullständig information om syftet med registreringen och användningen.

Bestämmelserna i 1 mom. gäller inte sådan registrering eller användning av information vars enda syfte är att förmedla meddelanden via kommunikationsnäten eller som är nödvändig för att tjänsteleverantören ska kunna tillhandahålla sådana tjänster som abonnenten eller användaren av tjänsten uttryckligen har begärt.

Registrering och användning enligt denna paragraf är tillåten endast i den omfattning som tjänsten kräver och får inte begränsa integritetsskyddet mer än vad som är nödvändigt.

Den nationella lagstiftningen bygger på [direktivet om integritet och elektronisk kommunikation](#)⁸ och enligt artikel 5.3 ska medlemsstaterna se till att lagring av information eller tillgång till information som redan är lagrad i en abonnents eller användares terminalutrustning endast är tillåten på villkor att abonnenten eller användaren i fråga har gett sitt samtycke efter att ha fått tillgång till tydlig och fullständig information, i enlighet med direktiv 95/46/EG, bland annat om ändamålen med behandlingen av uppgifterna. Detta får inte förhindra någon teknisk lagring eller åtkomst som endast sker för att utföra överföringen av en kommunikation via ett elektroniskt kommunikationsnät eller det som är absolut nödvändigt för att leverantören ska kunna tillhandahålla en av informationssamhällets tjänster som användaren eller abonnenten uttryckligen har begärt.

Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ändrades till dess nuvarande form år 2009 med det så kallade [direktivet om kakor](#)⁹, som införde abonnentens eller användarens samtycke som villkor för registrering av information eller för användning av information som registrerats på abonnentens eller användarens terminalutrustning.

Nationella föreskrifter om registreringen av information om användningen av tjänster på användarens terminalutrustning och om användningen av denna information fanns ursprungligen i [7 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation](#), som numera redan hävts. Paragrafen i fråga ändrades år 2011 i anslutning till

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation).

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.

[den nationella implementeringen av direktivet om kakor](#)¹⁰ på så sätt att användarens samtycke infördes som villkor för registrering och användning av kakor och annan information om användningen av tjänster. Lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation hävdades år 2014 och ersattes med lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (lagens ursprungliga namn var informations samhällsbalansen).

Samtycket till registrering och användning av kakor och annan information om användning av tjänster tolkades tidigare i enlighet med [personuppgiftsdirektivet](#)¹¹ eftersom artikel 2.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation föreskriver bland annat att definitionerna i direktiv 95/46/EG gäller för direktivet.

Om sätten att ge samtycke konstateras ytterligare i stycke 66 i inledningen till direktivet om kakor att användarens samtycke till registrering av information på användarens terminalutrustning kan uttryckas med hjälp av lämpliga webbläsarinställningar eller en annan anordning. Att denna möjlighet existerar framhölls uttryckligen också vid den nationella implementeringen av direktivet, i samband med vilken konstaterades: "Att lämna uppgifter och neka till registrering ska genomföras så kundvänligt som möjligt. Användaren kan således ge sitt samtycke till exempel genom inställningarna i webbläsaren eller annan programvara".

Till följd av det som anförs ovan har den nationella myndighetstolkningen av det s.k. direktivet om kakor gjort det möjligt att registrera och använda kakor och annan information om användningen av tjänster utgående från användarens webbläsarinställningar.

[Den allmänna dataskyddsförordningen](#) började tillämpas 25.5.2018 och den ändrade också tolkningen av samtycket till registrering och användning av kakor och annan information om användningen. Orsaken till detta är att hänvisningarna till det hävda personuppgiftsdirektivet i artikel 94.2 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation betraktas som hänvisningar till dataskyddsförordningen.

I dataskyddsförordningen föreskrivs mer detaljerade villkor och förutsättningar för samtycke än i personuppgiftsdirektivet, som föregick förordningen. Med samtycke avses i artikel 4.1.11 i allmänna dataskyddsförordningen "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 föreskrivs dessutom mer ingående om förutsättningarna till samtycke. Enligt den aktuella artikeln:

1. Om behandlingen grundar sig på samtycke, ska den personuppgiftsansvarige kunna visa att den registrerade har samtyckt till behandling av sina personuppgifter.

2. Om den registrerades samtycke lämnas i en skriftlig förklaring som också rör andra frågor, ska begäran om samtycke läggas fram på ett sätt som klart

¹⁰ RP 238/2010 med förslag till lagar om ändring av kommunikationsmarknadslagen, lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar, lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation och lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden.

¹¹ 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.

och tydligt kan särskiljas från de andra frågorna i en begriplig och lätt tillgänglig form, med användning av klart och tydligt språk. Om en del av förklaringen innebär en överträdelse av denna förordning, ska denna del inte vara bindande.

3. 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.

4. Vid bedömning av huruvida samtycke är frivilligt ska största hänsyn bland annat tas till huruvida genomförandet av ett avtal, inbegripet tillhandahållandet av en tjänst, har gjorts beroende av samtycke till sådan behandling av personuppgifter som inte är nödvändig för genomförandet av det avtalet.

Begreppet samtycke i enlighet med 205 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och förutsättningarna för givandet av ett sådant samtycke bygger således på regleringen i dataskyddsförordningen. Traficom är inte behörig myndighet när det gäller att tolka samtycket i enlighet med dataskyddsförordningen som sådan, men Traficom har behörighet att tolka samtycket i enlighet med 205 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

I fråga om information som samlats in med stöd av 205 § i lagen om elektronisk kommunikation gäller det ytterligare att observera att när de insamlade uppgifterna är personuppgifter, ska artikel 13 om information som ska tillhandahållas den registrerade i den allmänna dataskyddsförordningen beaktas vid behandlingen av uppgifterna.

I EU är en ny förordning om integritet och elektronisk kommunikation under beredning. Den ersätter direktivet om integritet och elektronisk kommunikation när den träder i kraft. Samtidigt ska lagstiftning som står i strid med förordningen hävas. Enligt det gällande [förslaget till förordning](#) kan slutanvändaren ge sitt samtycke till registrering av kakor bland annat genom att uppta en eller flera tjänsteleverantörer på sin så kallade vitlista i sin webbläsares inställningar. Lagstiftningsförfarandet är fortfarande på gång inom EU, och det finns ingen säker uppgift om förordningens slutliga innehåll och om tidtabellen för beredningsarbetets slutförande.

I mars 2019 utfärdade Europeiska dataskyddsstyrelsen (European Data Protection Board) [anvisningar](#)¹² om tillämpningen av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (2002/58/EG) och dataskyddsförordningen i situationer i vilka det finns kopplingar till de båda bestämmelserna. Anvisningarna behandlar också exempel som gäller kakor.

Om användningen av berättigat intresse

Det finns anledning att konstatera att den personuppgiftsansvariges berättigade intresse i enlighet med artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen inte ger rätt att registrera kakor på användarens terminalutrustning: Varken 205 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation eller artikel 5.3 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, som ligger bakom paragrafen, erkänner berättigat intresse som en motiverad behandlingsgrund för registrering av kakor eller annan information om

¹² Yttrande 5/2019 om samspelet mellan direktivet om integritet och elektronisk kommunikation och den allmänna dataskyddsförordningen, särskilt när det gäller dataskyddsmyndigheternas behörighet, uppgifter och befogenheter. Antaget den 12 mars 2019.

användningen av tjänster på användarens terminalutrustning eller för användning av denna information. Det innebär att ett berättigat intresse inte är en lagenlig grund som tillåter användning av kakor eller andra tekniska lösningar för spårning.

Om behandlingen av lokaliseringssuppgifter

I samband med behandlingen av kakor och annan information om användningen av tjänster aktualiseras också ofta frågan om behandlingen av terminalutrustningens lokaliseringssuppgifter. Behandlingen av lokaliseringssuppgifter regleras i 20 kap. 160–162 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Dataombudsmanen är den behöriga myndigheten i fråga om övervakningen av dem.

Enligt 1 mom. i 160 § får lokaliseringssuppgifter som kan kopplas till en fysisk person behandlas för tillhandahållande och utnyttjande av mervärdestjänster, om den abonnent eller användare som uppgifterna gäller har gett sitt samtycke till det eller om samtycket entydigt framgår av sammanhanget. Behandlingen av lokaliseringssuppgifter som gäller användaren förutsätter således i princip användarens samtycke.

6.2 Rättspraxis

Europeiska unionens domstol

Den 1 oktober 2019 gav Europeiska unionens domstol sitt avgörande om kakor och tolkningen av samtycke till användning av kakor i [ärendet C-673/17](#) (Planet49). I avgörandet bestämde Europeiska unionens domstol att ett samtycke till registrering av kakor på användarens terminalutrustning inte är giltigt om samtycket ges med på förhand ikryssade alternativrutor på webbplatsen. Enligt avgörandet ska tjänstleverantören dessutom informera användaren om kakornas användningstid och om huruvida tredje parter får möjlighet att använda de kakor som ställts in. I avgörandet konstaterades vidare att det inte har någon betydelse för begäran om samtycke huruvida den information som samlas in kan tolkas som en personuppgift eller inte. Det har således ingen betydelse för registreringen och användningen av information om kakor eller annan information om användningen av tjänster huruvida informationen är tekniskt anonymiserad.

Helsingfors förvaltningsdomstol

Den 8 april 2021 meddelade Helsingfors förvaltningsdomstol [två avgöranden](#) (H1515/2021 och H1516/2021 / Diarium 20801/2020 respektive 20848/2020) om förutsättningarna för samtycke till registrering av andra kakor än nödvändiga kakor. Enligt förvaltningsdomstolens beslut kan det att inställningarna för webbläsaren som standard eller redigerade av användaren allmänt godkänner samlandet av kakor för olika ändamål inte anses utgöra en sådan specifik och informerad yttring av samtycke som avses i artikel 4.11 i dataskyddsförordningen. Med andra ord kan användaren inte med sina webbläsarinställningar ge ett giltigt samtycke till registrering av andra än nödvändiga kakor på användarens terminalutrustning.