

Dr. Esztervári Adrienn (ORCID: 0009-0001-1433-4576)

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Fazekas János habilitált egyetemi docens

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.6>

Füstbe ment rendelet –

az ePrivacy szabályozás megújításának küzdelmes folyamata és tanulságai, különös tekintettel az elektronikus hírközlési adatok megengedett felhasználására

(Decree gone up in smoke –

the arduous process and lessons learned from the renewal attempt of the ePrivacy directive, with special regard to the permitted use cases of electronic communications data)

Absztrakt

Az ePrivacy szabályozás megújítási törekvésének folyamatáról szóló tanulmány bemutatja az Európai Unió elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályozásának a mai napig jelentkező kihívásait az elektronikus hírközlési adatok megengedett felhasználására fókuszálva. A szöveg kitér az ePrivacy irányelv alapjaira, a hatályba lépése óta eltelt hosszú idő alatt bekövetkező technológiai és piaci változásokra, továbbá az uniós szabályozás egységességének fontosságára, illetve a GDPR-ral való harmonizációra: ezek azok a tényezők, melyek a szabályozás megújításának szükségességét indokolták. Ezt követően végigvezeti az olvasót a 2017-ben napvilágot látott ePrivacy rendelet javaslati jogalkotási folyamatának főbb állomásain, bemutatva a javaslat időben egymást követő verzióinak az elektronikus kommunikációs tartalom és metaadatok felhasználását érintő rendelkezéseinek változását, és az érintett stakeholderek ezzel kapcsolatos álláspontjait. Végül a tanulmány összegzi a rendeletjavaslat elakadásának okait, a jövőbeli kilátásokat és megfontolandó javaslatokat fogalmaz meg az ePrivacy szabályozás továbbfejlesztésére.

Kulcsszavak

adatvédelem, ePrivacy irányelv, ePrivacy rendelet javaslata, elektronikus hírközlési adatok

Abstract

The study on the endeavor of the ePrivacy reform presents the challenges of the European Union's ePrivacy privacy regulation to date, focusing on the permissible use cases of electronic communications data. The text covers the basics of the ePrivacy Directive, the technological and market changes that have taken place in the long period since its entry into force, as well as the importance of the uniformity of EU regulation and the need of harmonisation with the GDPR, which factors justified the importance to reform the regulation. It then guides the reader through the main stages of the legislative process of the ePrivacy Regulation proposal published in 2017, presenting the changes in the provisions of the successive versions of the proposal regarding the use of electronic communication content and metadata, and the positions of the stakeholders concerned in this regard. Finally, the study summarises the reasons for the stalling and withdrawal of the proposed regulation, the future prospects and proposals for consideration for the further development of the ePrivacy regulation.

Keywords

data protection, ePrivacy Directive, proposal for an ePrivacy Regulation, electronic communications data

Bevezetés

Az Európai Unió adatvédelmi reformjának egyik meghatározó, az elektronikus közlések bizalmasságát és a kapcsolódó személyes adatokat védő pilléreként számon tartott elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet javaslata (továbbiakban: az ePrivacy rendelet javaslata vagy javaslat)¹ – ami a jelenleg hatályos 2002/58/EK elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvet (továbbiakban: ePrivacy irányelv vagy irányelv)² volt hivatott felváltani – 2017 januárjában állt az adatvédelmi tárgyú uniós

¹ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az elektronikus hírközlés során a magánélet tiszteletben tartásáról és a személyes adatok védelméről, valamint a 2002/58/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet javaslata vagy ePrivacy rendelet javaslata)

² Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv vagy ePrivacy irányelv)

szabályozások rajtvonalára, és az általános adatvédelmi rendelettel (továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet vagy GDPR)³ egyidőben kellett volna alkalmazandóvá válnia.⁴ Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a rendelet javaslatának küzdelmes, felfokozott lobbitevékenységgel kísért jogalkotási folyamata eredmény nélkül zárul.

Miután a javaslat egyeztetése elakadt és fokozatosan csitult körülötte az érdeklődés, az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) 2025. február 11-én kihirdetett éves munkaprogramjában jelezte, hogy a visszavonását tervezi. A visszavonás tervének rövid indoklása szerint egyrészt nem várható az Európai Parlament (továbbiakban: Parlament vagy EP) és a Tanács a javaslatot illető megállapodása, másrészt a javaslat – az időközben történt technológiai és jogalkotási fejleményekre tekintettel – elavult.⁵ Ahogy arra számítani lehetett, a jelen tanulmány írásakor eltelt csaknem fél év alatt sem született megállapodás a Bizottság, a Parlament és a Tanács között, nagy eséllyel várható a Bizottság visszavonásról szóló végleges döntése.⁶

Jelen tanulmány abban a meggyőződésben született, hogy az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv szabályai megújításának szükségessége, különös tekintettel az elektronikus hírközlési adatok felhasználására, nagyon kritikus, és jelentősége túlmutat az elektronikus kommunikációs szektoron.

Az ePrivacy szabályozás alapjainak ismertetését követően rátérek arra, milyen kérdéseket vet fel a technológiai és a piaci változásokkal lépést tartó, egységes uniós szabályok hiánya az elektronikus kommunikáció adatvédelme területén, milyen fejlemények és körülmények vezettek oda, hogy a szabályozás megújítása elkerülhetetlennek tűnt és tűnik. Ezt követően a rendelet javaslata jogalkotási folyamatának fő állomásait mutatom be: megvizsgálom a javaslat szövegének formálásában meghatározó szerepet játszó tagállami és uniós stakeholderek álláspontját, és hogy ezek hatására milyen rendelkezéseket tartalmaztak a különböző javaslatverziók az elektronikus hírközlési adatok felhasználását érintően. A tanulmány befejező gondolataiban felvázolom a megújulásra szoruló ePrivacy szabályozás jelenlegi kilátásait, azokat a szempontokat, amelyekben összhangot kell találnia a jövőbeli rendelkezéseknek, és erre

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet vagy GDPR)

⁴ Európai Unió Tanácsa (Council). [A máltai elnökség jelentése az elért eredményekről](#). (9324/17). 4.

⁵ European Commission (EC). [Annexes to the Commission work programme 2025](#). (COM (2025) 45). Annex IV. ref. 29.

⁶ EC. [Commission work programme 2025](#). (COM (2025) 45). 11.

tekintettel néhány megfontolásra érdemes javaslattal zárom a gondolataimat.

Miért fontos ilyen részletesen vizsgálni egy „eltemetett” rendeletjavaslatot?

Azzal, hogy szemügyre veszem, milyen kihívásokat jelentett a rendelet 2021 elején a Tanács által elfogadott kompromisszumos javaslatának kialakítása, és miért akadt el a párbeszéd, rámutatok az elektronikus hírközlési adatok felhasználást érintő, az uniós tagállamok egymás közötti, illetve az uniós intézmények egymás között is megfogalmazódó és hangsúlyossá váló ellentétes nézőpontjaira és érdekeire, amelyek a jövőben várható ePrivacy szabályozást befolyásolják, akárhogyan alakul is majd annak a sorsa.

1. Az ePrivacy irányelv

Míg az általános adatvédelmi rendelet – és elődjeként az adatvédelmi irányelv⁷ – a személyes adatok uniós védelmének egységes és közvetlenül alkalmazandó szabályait fogalmazta meg az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta)⁸ 8. cikkének (1) bekezdéséből fakadóan, addig az ePrivacy irányelv célja a Charta 7. cikkében megfogalmazott, a magán- és családi élet, az otthon és a kapcsolattartás magas szintű védelmére vonatkozó alapjogok biztosítása a kommunikáció titkosságának és az elektronikus hírközlési ágazatban kezelt személyes adatok védelmére vonatkozó tagállami szabályoknak a harmonizációja révén. Emellett az irányelv többek közt szabályozza a közvetlen üzletszerzési célból küldött elektronikus megkereséseket, az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások biztonsági követelményeit, az előfizetőket érintő adatvédelmi incidensek kezelését és a végberendezések használóinak követése érdekében a készüléken tárolt adatok felhasználását.

Mivel a természetes személyeket érintő elektronikus kommunikáció és a kapcsolódó adatok személyes adatnak minősülnek, az ePrivacy irányelv a nyilvános hírközlési hálózatokon nyújtott, nyilvánosan elérhető szolgáltatásokkal összefüggő adatkezeléseket érintő speciális rendelkezéseket fogalmaz meg az általános adatvédelmi rendelet (mint *lex generalis*) szabályaihoz képest.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK Irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02)

Emellett az irányelv kiegészíti a GDPR rendelkezéseit az annak hatályán kívül eső, nem természetes személy felhasználók kommunikációjának, közléseinek és az azokhoz kapcsolódó adatainak védelmére vonatkozó szabályokkal,⁹ melyek esetenként üzleti titkot vagy kereskedelmi értékkel bíró, egyéb szenzitív információt tartalmaznak, tekintettel arra, hogy a Charta 7. cikke által biztosított védelem az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) gyakorlata alapján¹⁰ a jogi személyek tevékenységére is kiterjed.

Mind a személyközi elektronikus hírközlési kommunikáció tartalma, mind a kommunikáció továbbításával kapcsolatos forgalmi adatok (ún. metaadatok), mint például a kommunikáció típusa, időpontja, időtartama, a közlés küldőjét és feladóját azonosító adatok, az elektronikus kommunikációhoz használt eszköz helyére vonatkozó adatok rendkívül érzékeny és sokrétű információt tárhatnak fel a kommunikációban részt vevő felhasználókról,¹¹ amit az EUB gyakorlata is megerősített. *„Ezen adatok együttesen véve igen pontos következtetések levonását tehetik lehetővé azon személyek magánélete vonatkozásában, akiknek az adatait megőrizték, így például a napi szokások, az állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyek, a napi vagy egyéb helyváltoztatások, a gyakorolt tevékenységek, az e személyek társadalmi kapcsolatai és az általuk látogatott társadalmi közegek [...] eszközül szolgálnak az érintett személyek profiljának megalkotásához, amely információ a magánélet tiszteletben tartásához való jog tekintetében ugyanolyan érzékeny, mint a közléseknek maga a tartalma.”¹²*

Az irányelv a közlések és a kapcsolódó forgalmi adatok titkosságának, így kezelésének tilalma alól¹³ meghatározott körben – konkrétan nevesített célok teljesítéséhez való szükségesség és meghatározott feltételek teljesülése mellett – enged kivételt. A GDPR különleges személyes adatok kezelését érintő szabályozási logikájához hasonlóan egy speciális adatkör kezelésének általános tilalmát fogalmazza meg, és kivételként meghatározott eseteket¹⁴ nevesít az irányelv is. Így a szolgáltatónak mint adatkezelőnek az elektronikus hírközlési adatok kezelése kapcsán a GDPR 6. cikke szerinti egyik jogalap fennállásán túl az irányelvben meghatározott

⁹ Esztervári 2024. 12.

¹⁰ [C-450/06](#). Varec SA. ECLI:EU:C:2008:91. §48

¹¹ Esztervári 2024. 13.

¹² [C-293/12 és C-594/12 egyesített ügyek](#), Digital Rights Ireland. ECLI:EU:C:2014:238 §27 és [C-203/15 és C-698/15 egyesített ügyek](#). Tele2 Sverige. ECLI:EU:C:2016:970. §99

¹³ ePrivacy irányelv 5. cikk

¹⁴ GDPR 9. cikk (1) és (2) bekezdés

valamely megengedett felhasználási cél kapcsán ennek szükségességet és a további követelményeket is biztosítani kell.

Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (továbbiakban: EECC)¹⁵ hatályba lépésével az elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal funkcionálisan egyenértékű, hálózatsemleges online piaci szereplők által nyújtott szolgáltatások, az ún. OTT vagy helyettesítő szolgáltatások is az irányelv tárgyi hatálya alá kerültek,¹⁶ így az érintett szolgáltatási kör jelentősen kibővült, tükrözve a digitális kommunikációs piaci trendek változását.

2. Miért vált szükségessé az ePrivacy szabályozás megújítása?

2015-ben a Bizottság átfogó jelentésben¹⁷ értékelte, hogy az ePrivacy irányelv biztosítja-e a magánélet és a kommunikáció titkosságának megfelelő védelmét az EU-ban, szabályai továbbra is megfelelnek-e az irányelv céljainak számos szabályozási és technológiai szempont (eredményesség, hatékonyság, relevancia, koherencia és uniós hozzáadott érték) értékelése alapján.

Az egész uniót és a 2009 és 2015 közötti időszakot felölelő jelentés megállapította, hogy bár az irányelv rendelkezései továbbra is relevánsak a magánélet védelmének, a kommunikáció és a forgalmi adatok titkosságának biztosítása szempontjából, illetve a tagállami szabályozások harmonizálása is hozzáadott értékkel bír a tagállamokon átívelővé, nemzetközivé váló elektronikus hírközlési piacon, ugyanakkor a hatékonyságuk – többek közt a nem kívánt marketing megkeresések elleni védelmet¹⁸ vagy a nyomon követésre használt technológiákra vonatkozó szabályokat (ld. sütik)¹⁹ tekintve²⁰ – nem megfelelő, egyes szabályok a

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (EECC) létrehozásáról

¹⁶ EECC 2. cikk 4. és 5. pontja, amelyet az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 188. § 16. és 124. pontja implementált a magyar szabályozásba.

¹⁷ EC. [Ex-post Regulatory Fitness and Performance \(REFIT\) evaluation of the ePrivacy Directive](#). (SWD (2017)5).

¹⁸ EC. [Executive summary of the Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal](#). (SWD (2017) 4).

¹⁹ Sütinek (vagy angolul cookie-nak) nevezzük a felhasználó webböngészője által a felhasználó számítógépén vagy egyéb eszközén elmentett információt, ami akkor kerülhet oda, ha a felhasználó meglátogat egy weboldalt. A sütik segítségével a weboldal felismeri a felhasználót, ha az újra az oldalra látogat, ezzel nyomon követi a felhasználót, személyre szabott böngészési élményt, tartalmat, hirdetéseket tud megjelentetni. A meglátogatott weboldal által elhelyezett sütitket első féltől származó, míg a weboldalhoz nem kötődő, egy hirdetési hálózat által elhelyezett sütitket harmadik féltől származó cookie-nak nevezzük, amellyel a felhasználó más oldalakon történő böngészése is nyomon követhető. (Forrás: EC. [Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal](#). (SWD (2017) 3). Annex 14: Glossary).

²⁰ Monteleone 2017. 2.

technológiai és piaci fejlemények, valamint a jogi keret változásai fényében már nem felelnek meg az irányelv céljainak, elavultak vagy feleslegessé váltak.²¹

A meglévő irányelvi szabályozás megújítását, a jogi keret összehangolását, egyszerűsítését és naprakésszé tételét következő tényezők tették elkerülhetetlenné:

– az elektronikus hírközlési ágazatban megjelenő új, helyettesítő digitális kommunikációs technológiák dinamikus fejlődése és elterjedése nyomán a különböző piaci szereplők számára biztosítandó egyenlő versenyfeltételek igénye;

– az összekapcsolt, egységes és digitalizált közösségi hírközlési piac létrehozása érdekében a tagállami, hírközléssel kapcsolatos adatvédelmi szabályok további harmonizációjának igénye, illetve

– az általános adatvédelmi rendelettel való összhang megteremtésének igénye.²²

2.1. Technológiai és piaci változások

Az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv 2002-ben lépett hatályba, legutóbbi módosítására 2009-ben került sor.²³ Az azóta eltelt idő alatt az elektronikus személyközi kommunikációs szolgáltatások, az azokat biztosító technikai eszközök piacán jelentős technológia fejlődés és gazdasági átalakulás következett be. A tradicionális hanghívás, az SMS küldés és az elektronikus levél mellett megjelentek az elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal funkcionálisan egyenértékű, új, internetprotokollokon alapuló kommunikációs szolgáltatások, az un. „over-the-top” (továbbiakban: OTT) szolgáltatások, például az IP-alapú hangátvitel (Voice over IP, pl. FaceTime), az azonnali üzenetküldő (pl. Facebook Messenger) és a webalapú e-mail (pl. Gmail) szolgáltatások, amelyekre a fogyasztók és a vállalkozások a hagyományos kommunikációs szolgáltatások helyett

²¹ EC. [Executive Summary of the Ex-post REFIT evaluation of the ePrivacy Directive](#). (SWD (2017) 6).

²² EC. [Executive summary of the Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal](#). (SWD (2017) 4).

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/136/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról („Süti” irányelv)

egyre inkább támaszkodnak,²⁴ de a közlések továbbításának és tárolásának technológiai feltételei és lehetőségei is megváltoztak.²⁵

Mivel az ePrivacy rendelet javaslatának bizottsági elfogadásakor az OTT szolgáltatásokra nem vonatkozott az uniós elektronikus hírközlési szabályozás, így az ePrivacy irányelv sem, a szabályozási aszimmetria egyrészt versenyhátrányba hozta az elektronikus hírközlési szolgáltatókat az új szereplőkkel szemben, másrészt az alkalmazott (tradicionális vs. OTT) kommunikációs eszközöktől függően eltérő szintű védelmet eredményezett.²⁶ Így a javaslat egyik elsődleges célja az volt, hogy a magánélet és a kapcsolattartás hatékony és azonos szintű védelme érdekében az ePrivacy szabályozás hatályát az OTT szolgáltatókra is kiterjessze.²⁷

Miután ezek a szolgáltatások az EEC 2020. december 21-i alkalmazandóvá válásával az elektronikus hírközlési szolgáltatások fogalmi körébe értendőek, az OTT szolgáltatások ePrivacy irányelv tárgyi hatálya alá kerültek. Ez ugyanakkor nyilvánvalóvá tette, hogy az irányelv rendelkezései nem tartottak lépést a technológiai fejlődéssel és a piaci realitással, nehezen értelmezhetőek és alkalmazhatóak ezekre a szolgáltatásokra.

Azonban az irányelv a végberendezések titkosságával, a végberendezéseken tárolt adatok bizalmosságával (közismertebb néven sütikkel) kapcsolatos, 2009-ben jelentősen – aktív hozzájárulás irányába – módosított rendelkezései sem bizonyultak kellően hatékonyak a felhasználók rendelkezési jogának biztosítása szempontjából. Egyrészt mert nem kezelték megfelelően a nyomon követéssel járó tényleges adatvédelmi kockázatokat, másrészt – különösen a technika fejlődésével – nem terjedtek ki minden nyomon követési megoldásra.²⁸ A „sütiszabályozással” szembeni legmarkánsabb kritikaként mégis az fogalmazódott meg, hogy az internethasználók számára terhessé és ténylegesen kontraproduktívává vált a hozzájárulási kérelmek volumene (un. cookie fatigue),²⁹ illetve általánosan elterjedt jelenség lett a tartalomhoz való hozzáférés feltételül szabott, nyomon követési beleegyezést kikényszerítő „sütifalak” alkalmazása. Így több okból is szükségessé vált a szabályozás megújítása, hogy a

²⁴ [ePrivacy rendelet javaslatának indoklása](#). 1.1. fejezet

²⁵ European Parliament (EP) / Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. (2017). [Report on the proposal for a Regulation on Privacy and Electronic Communications](#). 92.

²⁶ EC. [Executive Summary of the Ex-post REFIT evaluation of the ePrivacy Directive](#). (SWD (2017) 6).

²⁷ [ePrivacy rendelet javaslatának indoklása](#). 2.3. fejezet

²⁸ EC. [Ex-post Regulatory Fitness and Performance \(REFIT\) evaluation of the ePrivacy Directive](#). (SWD (2017)5). 6.4. fejezet

²⁹ O'Regan 2025. 1.

felhasználók az adatvédelmi beállításukat valódi választási lehetőségként, adekvát tájékoztatás birtokában, de egyszerűen tehessék meg.³⁰

Az intenzív technológiai fejlődés hatására a felhasználók online magatartásának nyomon követésére szolgáló megoldások is jelentős változáson mentek keresztül. Így a végberendezések adataival kapcsolatos szabályozásnak a magánélet és bizalmas személyes adatok hatékony és kockázatarányos védelme mellett ezen megoldások technológiai sajátosságaira reflektáló aktualizálása is szükségessé vált. Mivel az irányelv szabályai a nyilvános hírközlési hálózatokon nyújtott, nyilvános szolgáltatásokkal összefüggő adatkezeléseket szabályozzák, a nyilvánosan elérhető, de privát hírközlési hálózatokon nyújtott szolgáltatások (pl. reptéri wifi) kapcsán a felhasználók adatainak kezelése, a felhasználók végberendezésének nyomon követése nem tartozik az irányelv hatálya alá.³¹

A gépek közötti kommunikációt lehetővé tévő eszközök megjelenése, a "dolgok internetét" (IoT) érintő robbanásszerű fejlődés szintén új kihívásokat, újfajta komplexitást és kockázatokat jelent az egyének magánélete és személyes adatainak védelme szempontjából, miközben értelemszerűen ezek az új szolgáltatások sem tartoznak az irányelv hatálya alá, ami tovább növeli az elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályozás vakfoltjait.

2.2. Egységes szabályozás az unió területén

A dinamikusan fejlődő digitális technológia természeténél fogva tagállamokon átnyúló piaci szolgáltatásokra biztosít lehetőséget, ami elé akadályokat görgöt az irányelv kellő egyértelműségét nélkülöző rendelkezéseinek tagállamonként eltérő értelmezése,³² továbbá a tagállamonként eltérő elektronikus hírközlési szabályozás, hatósági intézményrendszer és jogalkalmazási gyakorlat.³³

Bár a tagállamok többsége alkotmányos jogként nevesíti a kapcsolattartás védelmét, és további tagállami szabályozással biztosítja azt, egységes uniós szabályok hiányában az elektronikus hírközlési szolgáltatások használatával összefüggő személyes és nem személyes

³⁰ [ePrivacy rendelet javaslatának indoklása](#), 2.3., 3.1. fejezetek

³¹ EC. [Ex-post Regulatory Fitness and Performance \(REFIT\) evaluation of the ePrivacy Directive](#). (SWD (2017)5). 6.3.2. fejezet

³² EC. [Synopsis report of the public consultation of the evaluation and review of the ePrivacy Directive](#), 2.

³³ EC. [Ex-post Regulatory Fitness and Performance \(REFIT\) evaluation of the ePrivacy Directive](#). (SWD (2017)5). 5.2-3. fejezetek

adatok határokon átnyúló áramlása, a digitális egységes piacra vonatkozó stratégia törekvései nehézségekbe ütköznek.³⁴

A rendeleti szabályozás legnagyobb előnye, hogy az uniós tagállamokban egységes tartalmú, azonos védelmi szintet biztosító és közvetlenül alkalmazandó szabályozást teremtene az elektronikus kommunikációval kapcsolatos adatkezelésekre. A javaslat indokolása szerint *„az uniós digitális egységes piac sikere attól függ, hogy az EU mennyire hatékonyan bontja le a nemzeti elszigetelődéseket és akadályokat, és mennyire ragadja meg az európai digitális egységes piac előnyeit és gazdaságosságát.”*³⁵

Bár a javaslat lehetővé tenné a tagállamok számára bizonyos rendelkezések közérdeken alapuló korlátozását, a rendeleti szabályozás bevezetésével a hazai szektorális szabályozás és az ePrivacy irányelv közötti ellentmondások is feloldhatóak lennének (pl. az előfizetői személyes adatok megsértésével járó incidensek kezelése, a saját ügyfeleknek küldött elektronikus kommunikáció, a végberendezéseken tárolt adatokhoz való hozzáférés vagy a hatóságoknak való adatszolgáltatás szabályai).

Az uniós felhasználók azonos szintű védelmét biztosító rendeleti jogalkotás azért is jelentős, mert az ePrivacy szabályozás személyi hatálya tágabb, mint az elektronikus hírközlési szolgáltatók köre. Érinti az egyéb „helyettesítő” kommunikációs szolgáltatókat, illetve a végberendezésekre vonatkozó – a felhasználó eszközén történő adattárolási, illetve az adatokhoz való hozzáférési – szabályok miatt a weboldalak és appok fejlesztőit és üzemeltetőit, lényegében bármely online viselkedést nyomon követő megoldást alkalmazó szolgáltatót, továbbá a direkt marketing célból elektronikus kommunikációs szolgáltatást alkalmazó természetes és jogi személyeket is. Ezért hiánya ennek a kiterjedt szolgáltatói körnek jelent jogbizonytalanságot, egyúttal a magas megfelelési költségek miatt a digitális egységes piac megfelelő működését korlátozó versenyhátrányt is okoz.

2.3. A GDPR rendelkezéseivel való harmonizáció

Az irányelvhez hasonlóan a rendelet javaslata is pontosító és kiegészítő szabályokat fogalmaz meg az általános adatvédelmi rendelethez képest az

³⁴ [ePrivacy rendelet javaslatának indoklása](#). 2.2. fejezet

³⁵ [ePrivacy rendelet javaslatának indoklása](#). 2.2. fejezet

elektronikus hírközlési adatok tekintetében, míg a GDPR szabályozása alá utalja az elektronikus hírközlési személyes adatok kezelésével kapcsolatos minden olyan kérdést, amelyről nem tartalmaz speciális rendelkezést.

A javaslat indokolása mellett³⁶ a GDPR (173) preambulumbekzdése is utal rá, hogy a GDPR és az ePrivacy irányelv közötti kapcsolat egyértelművé tétele érdekében az irányelvet megfelelően módosítani kell, az általános adatvédelmi rendelkezésekkel való összhang biztosítása érdekében felül kell vizsgálni. Erre tekintettel a javaslat egyes tárgykörökre – például az irányelv 4. cikkében foglalt, az adatkezelés biztonságára és az adatvédelmi incidensekre vonatkozó kötelezettségekre – nem állapított meg szabályokat, ezeket a kérdéseket a GDPR általános rendelkezéseinek a körébe utalta.³⁷

Az Európai Adatvédelmi Testület (továbbiakban: Testület vagy EDPB) 5/2019. számú véleményében³⁸ a tagállami adatvédelmi hatóságok gyakorlatának egységesítése végett az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv és az általános adatvédelmi rendelet kapcsolatát több aspektusból elemezte. Az EDPB a GDPR és az ePrivacy irányelv tárgyi hatálya alá is tartozó kérdésekben (pl. személyes adatnak is minősülő sütik, forgalmi adatok, előfizetői névjegyzék stb.) az adatvédelmi hatóságok feladatainak, hatáskörének és illetékességének tisztázására, az ePrivacy irányelv szabályainak az adatvédelmi hatóságok általi mérlegelhetőségére és az együttműködési és egységességi mechanizmusok alkalmazhatóságára fókuszált, illetve ezek mintegy előkérdéseként arra adott választ, hogy *„milyen mértékig szabályozhatják az adatkezelést mind az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv, mind pedig az általános adatvédelmi rendelet rendelkezései”*.³⁹

Ezekben a kérdésekben az EDPB legfontosabb megállapításai, hogy

– a személyes adatoknak az elektronikus hírközlési ágazatban történő kezelése érdekében az irányelv számos rendelkezése pontosítja a GDPR rendelkezéseit, így *„a lex specialis derogat legi generali”* elvvel összhangban alkalmazásuk előbbre való az általános adatkezelési szabályokhoz képest (pl. forgalmi adatok kezelésének feltételei);

³⁶ [ePrivacy rendelet javaslatának indoklása](#), 2.2. fejezet

³⁷ EC. [Ex-post Regulatory Fitness and Performance \(REFIT\) evaluation of the ePrivacy Directive](#). (SWD (2017) 5). 6.2.5. fejezet

³⁸ Európai Adatvédelmi Testület (EDPB) [5/2019 számú véleménye](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv és az általános adatvédelmi rendelet közötti kölcsönhatásról, különösen az adatvédelmi hatóságok illetékessége, feladatai és hatásköre tekintetében

³⁹ EDPB [5/2019 számú véleménye](#). 1.c. pont

– a GDPR az irányadó a személyes adatok minden olyan kezelésére, amely nem tartozik kifejezetten az irányelv hatálya alá (pl. adatkezelési megállapodások);

– a jogi személy előfizetőkre az irányelv kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz a csak a természetes személyek adatait érintő GDPR-hoz képest.⁴⁰

Ugyanakkor mivel csak a belga adatvédelmi hatóság által felvetett kérdésekre adott választ, számos témát nem érintett és rendezett, amelyeket a rendelet lett volna hivatott megoldani.

Ahogy azt a 4. fejezetben bővebben kifejtem majd, Bizottság, az EDPB, elődje, a 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport (továbbiakban: munkacsoport vagy WP 29), az Európai Adatvédelmi Biztos (továbbiakban EDPS vagy Biztos) és a Parlament is elengedhetetlenek tartották a meghaladott ePrivacy szabályozás megújítását és a GDPR-ral való összehangolását a magánélet és az elektronikus kommunikáció konzisztens védelméhez.

Ugyanakkor érthető módon felvetődött annak az igénye is, hogy az uniós jogalkotó nagyobb bátorságot és kreativitást tanúsítva elmozdulhatna az ePrivacy szabályozás meglévő, lex specialis struktúrájától, és a GDPR adta keretek között, az általános adatvédelmi szabályok kiegészítésével alakíthatná ki a fokozott védelmet igénylő elektronikus hírközlési adatok kezelésére vonatkozó garanciákat.⁴¹

A lex specialis – lex generalis viszonyból adódó jogbizonytalanság, az adatkezelési rendelkezések megkettződésének elkerülése, a speciális védelmet nem igénylő adatkörre (pl. elektronikus névjegyzék adatai) irányadó külön szabályozás elkerülhető lenne a GDPR különleges személyes adatokra vonatkozó szabályainak új adatkörökkel (elektronikus hírközlési tartalmi és metaadatok) és feltételekkel történő kiegészítésével.

3. A rendelet bizottsági javaslata és az elektronikus hírközlési adatok felhasználását érintő szabályok alakulása a Tanácsban folytatott tárgyalások során

Az ePrivacy szabályozás megújításának igényére reagálva a Bizottság 2017. január elején fogadta el és tette közzé az irányelvi szabályozást felváltani hivatott ePrivacy rendeletre irányuló javaslatát,⁴² mint az egyik

⁴⁰ EDPB [5/2019 számú véleménye](#), 38-48.pontok

⁴¹ EP / Committee on Legal Affairs. (2017). [Opinion on the proposal for a Regulation on Privacy and Electronic Communications](#), 3.

⁴² [ePrivacy rendelet javaslata](#)

kulcsfontosságú, a digitális szolgáltatásokba vetett bizalmat erősítő jogalkotási lépését a 2015-ben megalkotott Európai Digitális Egységes Piacra (Digital Single Market - DSM) vonatkozó stratégiának.⁴³

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 16. és 114. cikkén alapuló bizottsági javaslat megalkotását elsődlegesen az elektronikus hírközlési szolgáltatások felhasználói alapvető jogainak és szabadságainak egységesen magas szintű védelme, a felhasználók bizalmának megteremtése indokolta.⁴⁴ Ezeket az alapvető jogokat a Charta 7. cikkében találjuk.

A javaslat területi hatálya az EU-ban tartózkodó végfelhasználókra terjedt ki, függetlenül attól, hol van a szolgáltató székhelye, vagy hol történik az adatkezelés,⁴⁵ viszont nem vonatkozott az uniós intézmények, szervek és ügynökségek adatkezeléseire, amelyeket az uniós intézmények személyes adatkezeléséről szóló rendelet szabályoz.⁴⁶

A javaslathoz készített hatásvizsgálat felszínre hozta az elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályozásban érdekelt szereplők eltérő prioritásait és ellentétes érdekeit, és előre jelezte, hogy a választott szabályozási irány nem élvezzi a stakeholderok egységes támogatását.

A polgárok, a tagállami hatóságok, az európai adatvédelmi biztos és a jogvédő szervezetek⁴⁷ a magánélet és a közlések titkosságának a jelenleginél és a GDPR általános szabályainál nagyobb fokú, technológiasegletes és következetesebb védelmét eredményező, fokozott önrendelkezést biztosító szabályozást igényelték. Az adatvezérelt innováción alapuló, versenyképességet szem előtt tartó elektronikus hírközlési szolgáltatók, az OTT szolgáltatók, továbbá a honlap üzemeltetők és az online viselkedésalapú hirdetési szolgáltatók többsége a szabályok deregulációját és a GDPR szabályaihoz való közelítést várták az elektronikus hírközlési szabályozás megújításától.⁴⁸ Emellett, míg az elektronikus hírközlési szolgáltatók a kiegyenlített versenyt biztosító, technológiasegletes és egységes szabályozást támogatták, addig az OTT

⁴³ Council. [Digital Single Market Strategy for Europe](#). (COM (2015) 192)

⁴⁴ [ePrivacy rendelet javaslatának indoklása](#), 2.1. fejezet

⁴⁵ [ePrivacy rendelet javaslata](#) §3.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 45/2001/EK rendelet és az 1247/2002/EK határozat hatályon kívül helyezéséről

⁴⁷ Így például az European Digital Rights (EDRi) azt javasolta, hogy az elektronikus hírközlési adatok bizalmas jellegének biztosítása a továbbításon túl a tárolásra is terjedjen ki, hogy ezen adatok felhasználása alapvetően a felhasználó hozzájárulásán alapuljon - kivéve, ha kezelésük szigorúan a kommunikáció továbbításához szükséges -, továbbá, hogy biztosítva legyen a böngészőben a konkrét nyomon követési céllal kapcsolatos beállítási lehetőség. (Forrás: Monteleone 2017. 9.)

⁴⁸ EC. [Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal](#). (SWD (2017) 3). 5.6. fejezet

szolgáltatók ellene voltak annak, hogy az ePrivacy szabályozás az ő tevékenységükre is kiterjedjen.⁴⁹

3.1. Az elektronikus hírközlési adatok megengedett felhasználása és a felhasználás esetköreinek bővülése

Az elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevétele során keletkező személyes adatok (ideértve magának a közlésnek a tartalmát és a kapcsolódó forgalmi adatokat is) bizalmas, a magánszférával szorosan összefüggő információt hordoznak. Az a sajátosságuk, hogy minőségüknél, mennyiségüknél és összekapcsolhatóságuknál fogva sokrétű és meglehetősen pontos képet festenek az előfizetők és felhasználók szokásairól, érdeklődéséről, mozgásáról, kapcsolatrendszerükről, életük érzékeny aspektusairól (pl. szexuális irányultság, politikai meggyőződés, anyagi helyzet, egészségi állapot stb.), indokolja a GDPR háttérszabályaihoz képest szigorúbb, a különleges személyes adatokéhoz hasonló, magas szintű, korlátozó szabályozást (lex specialis).

Az ePrivacy rendelet javaslatának talán leginkább vitatott rendelkezései az elektronikus hírközlési adatok, ezen belül elsősorban a metaadatok szolgáltatói felhasználásának megengedett eseteit érintették.

Az irányelvhez hasonlóan a 2017 elején elfogadott javaslat értelmében az elektronikus hírközlési adatok titkosak,⁵⁰ kezelésük csak konkrét, kivételként meghatározott esetekben megengedett. A javaslat tételesen meghatározta az elektronikus hírközlési adatok kezelésének megengedett eseteit,⁵¹ és ezen túl további feltételeket fogalmazott meg – különösen szenzitív minőségére tekintettel – a továbbított közlés tartalmának kezelésére,⁵² illetve egyes esetekben megengedte a metaadatok⁵³ kezelését.

A Tanácsban a javaslat vizsgálatára a távközléssel és információs társadalommal foglalkozó, ún. WP TELE munkacsoportban került sor,⁵⁴ a munkacsoport státuszriportjait és az aktuális szövegtervezeteket a tagállamok delegáltjai és a miniszterek vitatták meg rendszeresen a TTE Tanácsban.⁵⁵

⁴⁹ EC. [Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal](#). (SWD (2017) 3). 5.4. fejezet

⁵⁰ [ePrivacy rendelet javaslata](#) §5.

⁵¹ [ePrivacy rendelet javaslata](#) §6.1.

⁵² [ePrivacy rendelet javaslata](#) §6.3.

⁵³ [ePrivacy rendelet javaslata](#) §6.2.

⁵⁴ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (13106/20). 5.pont

⁵⁵ Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács

A kompromisszumos javaslat végső szövegének megszületését jelentősen hátráltatták többek közt a metaadatok felhasználásáról képviselt, látványosan eltérő tagállami álláspontok. Az egymást váltó soros elnökségek nagy lendülettel indultak neki a tárgyalások előmozdításának, a javaslatnak újabb és újabb verziói születtek. A soros elnökségek egyes javaslat-verzióit, és azon belül az elektronikus hírközlési adatok felhasználást illető koncepciók változását az alábbi *táblázat* mutatja összefoglaló jelleggel.

Ebben a táblázatban az ePrivacy rendelet javaslatának az elektronikus hírközlési adatok megengedett szolgáltatói felhasználására vonatkozó rendelkezések (6. cikk) változását mutatom be a javaslat egymást követő változatait alapul véve.

Az előző verzióhoz képest újként megjelenő, megengedett adatkezelési célokat **vastag betűvel** emeltem ki, míg az elhagyott kezelési célok áthúzva jelennek meg. Amennyiben nincs lényegi változás az előző verzióhoz képest, illetve csak kisebb módosítások (pl. biztosítékok köre) történtek, azt „U.a.” jelzéssel jeleztem.

1. táblázat

ePrivacy rendelet javaslatának verziója	Elektronikus hírközlési adatok megengedett szolgáltatói felhasználása	Elektronikus hírközlési tartalom megengedett szolgáltatói felhasználása	Elektronikus hírközlési metaadatok megengedett szolgáltatói felhasználása
2017/0003(COD) Európai Bizottság javaslata	<i>6.1. cikk</i> - kommunikáció továbbítása; - az elektronikus hírközlési hálózat és szolgáltatások biztonságának fenntartása, műszaki hibák észlelése.	<i>6.3. cikk</i> - a végfelhasználó hozzájárulása esetén, a részére nyújtott szolgáltatás biztosítása; - minden érintett végfelhasználó hozzájárulása esetén, a szolgáltató által meghatározott célból.	<i>6.2. cikk</i> - szolgáltatásminőségre előírt követelmények teljesítése; - számlázás és összekapcsolási díjak számítása; - a szolgáltatások visszaélésszerű igénybevételének észlelése és megszüntetése; - a végfelhasználó előre meghatározott célból hozzájárul.
A8-0324/2017 Európai Parlament módosított javaslata	<i>6.1. cikk</i> U.a.	<i>6.3. cikk</i> U.a.	<i>6.2. cikk</i> a végfelhasználó előre meghatározott célból hozzájárul (biztosíték: ha

			valószínűsíthetően magas kockázattal jár a természetes személyek jogaira nézve, hatásvizsgálat kell).
15333/17. Észt elnökség javaslata	6.1. cikk U.a.	6.3. cikk U.a.	6.2. cikk - végfelhasználóval kötött szerződés teljesítése; - a szolgáltatóra irányadó jogi kötelezettség teljesítése; - természetes személy létfontosságú érdekének védelme; - tudományos kutatás és a statisztikai cél (biztosítékok: pl. álnevesítés és titkosítás, tiltakozási jog).
8537/18. Bolgár elnökség javaslata	6.1. cikk U.a.	6.3. cikk U.a.	6.2. cikk - hálózatoptimalizálást és -kezelés; - a szolgáltatóra irányadó jogi kötelezettség teljesítése; - statisztikai cél (megkülönböztet a metaadatok közt helyadatok, amelyek csak speciális feltételek - pl. ha anonim adatok nem alkalmasak, álnevesítés, profilalkotás tilalma - mellett kezelhetőek).
13256/18. Osztrák elnökség javaslata	6.1. cikk végberendezések biztonsági kockázatai elleni védelem	6.3. cikk U.a.	6.2. cikk - helyadatok kezelése speciális feltételek mellett; - az elektronikus hírközlési metaadatok eredeti gyűjtésének céljával összeegyeztethető egyéb célból (biztosítékok: pl. ha anonim adatok nem alkalmasak, álnevesítés, kötelező hatásvizsgálat, profilalkotás tilalma, tiltakozási jog, kizárólag anonim adatok megosztása harmadik féllel).
6771/19. Román elnökség javaslata	6.1. cikk gyermekpornográf-tartalmak kiszűrése és eltávolítása (biztosítékok: pl. kötelező hatásvizsgálat, az kommunikáció tartalma elemzésének és tárolásának tilalma).	6.3. cikk U.a.	6.2. cikk <u>U.a.</u>
14068/19. Finn elnökség javaslata	6.1. és 6d. cikk - elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtása; - kommunikáció továbbítása; - szolgáltatóra vonatkozó jogi kötelezettség	6a. cikk U.a.	6b. és 6c. cikkek U.a.

	teljesítése (Id. bűnmegelőzés, bűnüldözés, közbiztonság védelme)		
6543/20. Horvát elnökség javaslata	<i>6.1. és 6d. cikk</i> - kommunikáció továbbítása; –elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtása;	<i>6a. cikk</i> U.a.	<i>6b. cikk</i> –szolgáltatásminőségre előírt követelmények teljesítése; –hálózatoptimalizálást és –kezelés; –számlázás és összekapcsolási díjak számítása; –a szolgáltatások visszaélészerű igénybevételének észlelése és megszüntetése; –tudományos kutatás és a statisztikai cél –az elektronikus hírközlési metaadatok eredeti gyűjtésének céljával összeegyeztethető egyéb célból; - az elektronikus hírközlési szolgáltató jogos érdekének érvényesítése, kivéve, ha elsőbbséget élveznek a végfelhasználók érdekei, alapvető jogai (kivével pl. végfelhasználó profilozása, különleges személyes adatok; biztosítékok: pl. álnevesítés és titkosítás, tiltakozási jog, kötelező hatásvizsgálat)
9931/20. Német elnökség javaslata	<i>6.1. cikk</i> –szolgáltatóra vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése (Id. bűnmegelőzés, bűnüldözés, közbiztonság védelme); –gyermekpornográf tartalmak kiszűrése és eltávolítása.	<i>6a. cikk</i> U.a.	<i>6b. cikk</i> - szolgáltatásminőségre előírt követelmények teljesítése; - hálózatoptimalizálás és -kezelés; - számlázás és összekapcsolási díjak számítása; - a szolgáltatások visszaélészerű igénybevételének észlelése és megszüntetése; –az elektronikus hírközlési szolgáltató jogos érdekének érvényesítése, kivéve, ha elsőbbséget élveznek a végfelhasználók érdekei, alapvető jogai; - statisztikai cél (megkülönböztet a metaadatok közt helyadatokat, amelyek csak speciális feltételek - pl. ha anonim adatok nem alkalmasak, álnevesítés, profilalkotás tilalma - mellett kezelhetőek) és tudományos kutatás

<p>6087/21. Európai Tanács által elfogadott javaslat</p>	<p>6.1. cikk - elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtása; - kommunikáció továbbítása; - szolgáltatóra vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése (Id. bűnmegelőzés, bűnüldözés, közbiztonság védelme).</p>	<p>6a. cikk U.a.</p>	<p>6b. és 6c. cikk - statisztikai cél, tudományos és történelmi kutatás (megkülönböztet a metaadatok közt hely-adatokat, amelyek csak speciális feltételek mellett kezelhetők); - a hivatalos nemzeti és európai statisztikák előállítására; - az elektronikus hírközlési metaadatok eredeti gyűjtésének céljával összeegyeztethető egyéb célból (biztosítékok: pl. ha anonim adatok nem alkalmasak, álnevesítés, kötelező hatásvizsgálat, profilalkotás tilalma, tiltakozási jog, kizárólag anonim adatok megosztása harmadik féllel).</p>
--	---	---------------------------	---

(Forrás: saját szerkesztés)

A Bizottság által elfogadott javaslat (17) preambulumbekkezdése fontos és előremutató megállapítást tett azzal, hogy „*az elektronikus hírközlési adatok kezelése a vállalkozások, a fogyasztók és a társadalom egésze szempontjából hasznos lehet*”, erre tekintettel az irányelvben biztosított, a végfelhasználók számára nyújtott, hozzáadott értékkel rendelkező szolgáltatásokon túl további lehetőséget kívánt biztosítani a szolgáltatók számára, hogy a kommunikáció lebonyolításától eltérő célokra használják az elektronikus hírközlési metaadatokat. Ilyen adatkezelési célra a preambulumban a tömegközlekedés kihasználtságára vonatkozó, az egyének helyváltoztatást mutató, aggregált hő térkép előállítását hozta példaként, mint a közösség számára is fontos adatkezelési célt. Ennek az adatkezeléseknek azonban feltétele egyrészt a végfelhasználók önrendelkezési jogának biztosítása, így a javaslat a végfelhasználók hozzájárulását jelölte meg az e célból folytatott adatkezelés jogalapjának, másrészt azt a követelményt támasztotta, hogy az adatkezelés célja ne legyen teljesíthető anonim adatok kezelésével, mint a preambulumbekkezdésben említett helyváltoztatást követő hő térkép előállítására.

Már az észti elnökség szövegtervezete⁵⁶ is a GDPR-hoz való igazodás jegyében született meg, de az igazán jelentős koncepcionális változást az osztrák elnökség verziója⁵⁷ hozta az elektronikus hírközlési metaadatok eltérő célból, de az eredeti adatkezelési céllal összeegyeztethető kezelési

⁵⁶ [15333/17 Estonian Presidency's revised text](#) of the ePrivacy Regulation proposal

⁵⁷ [13256/18 Austrian Presidency revised text](#) of the ePrivacy Regulation proposal. §6.2a.

lehetőségének bevezetésével a metaadatok szélesebb körű felhasználásának biztosítása érdekében.

Bár az összeegyeztethető további adatkezelés („*compatible further processing*”) lehetősége jelentős támogatást kapott, sőt egyes tagállamok a GDPR rendelkezéseivel (6. cikk 4. bekezdés) harmonizáló, még rugalmasabb megközelítés mellett érveltek, többen egyértelműen elutasították a metaadatok kezelésének e tág és rugalmas értelmezést lehetővé tevő, megengedő irányát. Az összeegyeztethető további adatkezelésről szóló disputa felszínre hozta annak a jelentőségét, hogyan egyeztethető össze az elektronikus hírközlési metaadatok kezelésének meglehetősen korlátozó szabályozási közege a hangsúlyosan adatvezérelt területek előmozdítására irányuló európai célokkal, mint például a mesterséges intelligencia fejlesztése.

Több tagállam felvetése nyomán a román elnökség szövegtervezetében⁵⁸ megjelent az elektronikus hírközlési adatoknak a gyermekpornográf tartalmak kiszűrése és eltávolítása céljából szükséges kezelése, és e rendelkezés mellett – a probléma súlyát mérlegelve – a finn elnökség is kitartott.⁵⁹

Jóllehet a tagállamok a javaslat több rendelkezésével kapcsolatban különböző aspektusokat képviseltek és eltérő prioritásokat fogalmaztak meg, a finn elnökség intenzíven dolgozott azon, hogy kompromisszumos megoldásokat találjon.⁶⁰ Számos tagállam már a javaslat eredeti szövege kapcsán jelezte, hogy túlságosan korlátozónak tartja az elektronikus hírközlési adatok felhasználásának megengedett eseteire vonatkozó rendelkezést, és nagyobb rugalmasságot tartott indokoltnak, különös tekintettel a GDPR-ban meghatározott jogalapok tágabb körével való összhang megteremtése miatt.⁶¹ A finn elnökség kiállt amellett, hogy a metaadatok, különösen a geolokációs adatok értékes információkkal szolgálhatnak számos közösségi célból, ezért fontosnak vélte, hogy a metaadatoknak az eredeti adatgyűjtés céljától eltérő, de azzal összeegyeztethető, további célokból történő kezelésére lehetőséget teremtsen a javaslat – az érintett végfelhasználók hozzájárulása nélkül is –, feltéve, hogy megfelelő biztosítékok teljesülnek (pl. hatásvizsgálat, adott esetben hatósági konzultáció, tiltakozási jog, profilozás tilalma).⁶²

⁵⁸ [6771/19 Romanian Presidency revised text](#) of the ePrivacy Regulation proposal. §6.1a.

⁵⁹ [14068/19 Finnish Presidency compromise text](#) of the ePrivacy Regulation proposal. §6.1d.

⁶⁰ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (8204/20). 5.pont

⁶¹ Council. [A máltai elnökség jelentése az elért eredményekről](#). (9324/17). 11.b.pont

⁶² [14068/19 Finnish Presidency compromise text](#) of the ePrivacy Regulation proposal. §6c

A finn elnökség alatt zajlott intenzív munka a fenti előzmények és számos új kompromisszumos szövegtervezet kidolgozása ellenére sem hozott eredményt, a 2019. november 27-én benyújtott általános megközelítést a Coreper⁶³ végül nem fogadta el.⁶⁴

A fentiek miatt a horvát elnökség úgy találta, hogy a javaslat szövege fundamentális változtatásra szorul, így számos alapvető rendelkezést egyszerűsített és közelítette a GDPR szabályaihoz.⁶⁵

3.2. A hírközlési metaadatok jogos érdeken alapuló kezelésének javaslata

A horvát elnökség által kialakított szövegtervezet⁶⁶ újdonságnak számító módosítása a metaadatok jogos érdeken alapuló adatkezelését vezette be, egyrészt, hogy a javaslat szabályai minél nagyobb mértékben igazodjanak a GDPR rendelkezéseivel, másrészt, hogy teret engedjen a metaadatok felhasználására irányuló, egyre növekvő üzleti és társadalmi igényeknek. Ezzel párhuzamosan a szövegtervezetből törölték azokat a rendelkezéseket, amelyeket a metaadatok jogos érdeken alapuló kezelésének lehetősége lefedett, s így feleslegessé váltak (pl. hálózatoptimalizáció, statisztikai és tudományos kutatási cél, a metaadatok összeegyeztethető, további célokból történő kezelése).

Ez a rendelkezés új, tartalmilag a GDPR 6 cikk (1) bekezdés f) pontjával megegyező jogalapot kívánt biztosítani az elektronikus hírközlési szolgáltatók számára, hogy az előfizetők és felhasználók alapvető jogait és szabadságait és a saját, az adatkezeléshez fűződő jogos érdekét mérlegelve kezeljék a metaadatokat. Ugyanakkor a javaslat a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontja alatti adatkezelésekre vonatkozó feltételen túl, további, speciális garanciákat állapított meg a metaadatok jogos érdeken alapuló kezelésére, mint a profilalkotás tilalma, a különleges személyes adatok kezelésének a GDPR-hoz képest szűkebb körű kivételekre korlátozása,⁶⁷ a kötelező hatásvizsgálat, az adatok álnevesítése vagy titkosítása, a

⁶³ Állandó Képviselők Bizottsága vagy Coreper (az Európai Unióról szóló szerződés – EUSZ – 16. cikkének (7) bekezdése és az Európai Unió működéséről szóló szerződés – EUMSZ – 240. cikkének (1) bekezdése) felel az Európai Unió Tanácsa munkájának előkészítéséért.

⁶⁴ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (8204/20). 5.pont

⁶⁵ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (8204/20). 6.pont

⁶⁶ [6543/20 Croatian Presidency consolidated text](#) of the ePrivacy Regulation proposal. (2020. 06. 03). §6b.1.(e)

⁶⁷ Kivéve, ha a GDPR 9. cikkének (2) bekezdés (g) and (j) pontjaiban foglalt feltételek teljesülnek (jelentős közérdek, közérdekű archiválás, tudományos és történelmi kutatási cél vagy statisztikai cél).

metaadatok harmadik féllel történő megosztásának előzetes anonimizáláshoz kötése.⁶⁸

Az új szövegtervezet elnyerte a hírközlési szolgáltatók és ágazati érdekképviselők tetszését: szerintük mind az iparági szempontok érvényesítése, mind a szélesebb, közérdekű célok biztosítása miatt elengedhetetlen a metaadatok jogos érdeken alapuló kezelésének lehetősége.⁶⁹ A tervezet ugyanakkor szembehelyezkedett az EDPB álláspontjával,⁷⁰ ami elutasította az elektronikus hírközlési tartalom és a kapcsolódó metaadatok jogos érdeken alapuló kezelését.

A tagállamok vegyesen fogadták a metaadatok a szolgáltatók jogos érdeken alapuló kezelésének bevezetésére vonatkozó rendelkezéseket. Egyes tagállamok az előző szövegtervezet visszaállítását igényelték, és a jogos érdeken alapuló kezelésére vonatkozó rendelkezések törlését kérték, míg mások további idomulást vártak a GDPR rendelkezéseihez.⁷¹

Bár a COVID-19 járvány a javaslat tárgyalását érintő tanácsi munkát nagyban hátráltatta,⁷² megmutatta az elektronikus hírközlési metaadatok, különösen a helymeghatározási adatok elemzésének, az abból levont következtetéseknek és előrejelzéseknek a fontosságát (ideértve a járvánnyal kapcsolatos döntések előkészítését, illetve a már meghozott döntések – pl. utazási korlátozások – hatékonyságának vizsgálatát).

A német elnökség a javaslat előremozdítása érdekében nagy figyelmet fordított a metaadatok megengedett kezelése különféle eseteire: így azok (a) a természetes személyek létfontosságú érdekeinek védelmében, (b) a szolgáltató jogos érdeken alapuló, illetve (c) statisztikai célú kezelésén alapuló rendelkezéseire, ezek megalapozottságára, illetve mindezek GDPR-hoz való igazítása megvitatására.⁷³ Kompromisszumos javaslatában a német elnökség⁷⁴ azt a megközelítést képviselte az elektronikus hírközlési metaadatok megengedett kezelését illetően, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók jogos érdeke zárják ki a jogalapok közül, és a metaadatok felhasználása csak világos, egyértelmű és taxatív módon meghatározott célokból, részletesen definiált feltételek mellett legyen megengedett, amennyiben az a végfelhasználó hozzájárulása nélkül történik.⁷⁵ A

⁶⁸ [6543/20 Croatian Presidency consolidated text](#) of the ePrivacy Regulation proposal. §6b.2.

⁶⁹ Monteleone 2017. 10.

⁷⁰ Európai Adatvédelmi Testület. (2018). [Nyilatkozat az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet felülvizsgálatáról és arról, hogy ez milyen hatást gyakorol az egyének védelmére a közléseik adatvédelme és bizalmas kezelése tekintetében](#). 2.

⁷¹ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (8204/20). 9.pont

⁷² Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (8204/20). 10.pont

⁷³ Council. [German Presidency's discussion paper for the ePrivacy Regulation proposal](#). (9243/20). 2-5.

⁷⁴ [9931/20 German Presidency compromise text](#) of the ePrivacy Regulation proposal

⁷⁵ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). 13106/20. 7. pont

metaadatok megengedett felhasználási céljait és jogalapjait tekintve a német elnökség szövegtervezete lényegében visszatért a bolgár elnökség 2018-ban tárgyalt szövegtervezetéhez.⁷⁶

Az elektronikus hírközlési szolgáltatók uniós vagy tagállami jogon alapuló bűnmegelőzési és bűnüldözési célú, az elektronikus hírközlési adatok adatmegőrzési kötelezettségére vonatkozó rendelkezést a német elnökség szövegtervezetéből törölték az EUB C-623/17,⁷⁷ valamint az egyesített C-511/18, C-512-18, C-520/18⁷⁸ ítéleteire, és arra tekintettel, hogy a német szövegjavaslat 11. cikke biztosítja a tagállamok számára, hogy az uniós joggal összhangban szabályozzák az adatmegőrzést.⁷⁹

Az elektronikus hírközlési adatoknak a gyermekek szexuális bántalmazásának és kizsákmányolásának megelőzése céljából történő felhasználására vonatkozó szabályozást – e rendelkezés hatályát és feltételeit övező viták miatt – a német elnökség a rendeleten kívül javasolta kezelni, a témában releváns egyéb jogi kezdeményezésekre is tekintettel.⁸⁰ 2021 júliusában megjelent az Európai Parlament és a Tanács rendelete az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvtől való ideiglenes eltérésről annak érdekében, hogy lehetővé tegye az ilyen, megelőző célú adatkezelést.⁸¹

Dacára annak, hogy a német elnökség a Tanács közös álláspontjának kialakítására és az Európai Parlamenttel való tárgyalások megkezdésére készült,⁸² a tagállamok eltérően reagáltak a szövegtervezetere, ami előrevetítette a további egyeztetések szükségességét. Bár a jogos érdek jogalapként való kiiktatását a tagállamok jellemzően támogatták, többen úgy vélekedtek, hogy a javaslat túlságosan korlátozza a metaadatok felhasználását, ezáltal hátráltatja az innovációt, illetve hiányolták a metaadatok további összeegyeztethető kezelését („*further compatible processing*”) lehetővé tevő jogalapot.⁸³

3.3. A Tanács által elfogadott verzió

⁷⁶ [8537/18 Bulgarian Presidency revised text](#) of the ePrivacy Regulation proposal

⁷⁷ [C-623/17](#). Privacy International. ECLI:EU:C:2020:790. §81

⁷⁸ [C-511/18, C-512/18 és C-520/18 egyesített ügyek](#). ECLI:EU:C:2020:791. §113, 137, 141.

⁷⁹ [9931/20 German Presidency compromise text](#) of the ePrivacy Regulation proposal

⁸⁰ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (13106/20). 9. pont

⁸¹ Európai Parlament és Tanács (EU) 2021/1232 Rendelete a 2002/58/EK irányelv bizonyos rendelkezéseitől a technológiáknak a számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók által a gyermekek online szexuális bántalmazása elleni küzdelem céljából a személyes és egyéb adatok kezelésére történő használata tekintetében való ideiglenes eltérésről (2021. július 14.)

⁸² Council. [German Presidency's discussion paper for the ePrivacy Regulation proposal](#). (9243/20). 1.

⁸³ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (13106/20). 10-11.pontok

A TTE Tanács közös álláspontja négy küzdelmes év alatt született meg. A javaslat Tanács által elfogadott verziója⁸⁴ megőrizte a bizottsági javaslat felosztását az elektronikus hírközlési adatok kezelési tilalma alóli kivételek körében, és a metaadatok kezelését olyan célokból is megengedte, amelyek nem szerepelnek az irányelvben.

Az elektronikus hírközlési adatok kezelésére a szolgáltatóknak abban az esetben biztosított lehetőséget a javaslat, ha arra az elektronikus hírközlési szolgáltatás biztosítása, a hálózatokat és a szolgáltatásokat érintő műszaki hibák és biztonsági kockázatok (pl. adathalász üzenetek szűrése), valamint a végberendezéseket veszélyeztető biztonsági kockázatok észlelése, felderítése és elhárítása (pl. kártékony szoftverek szűrése) érdekében van szükség.⁸⁵

Sok tagállam meglepődésére a Tanács által elfogadott javaslatban – a finn elnökség szövegtervéhez hasonlóan – szerepelt, hogy uniós vagy tagállami jog előírása [tehát a GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pontja szerinti, a szolgáltatóra irányadó jogi kötelezettség fennállása]⁸⁶ esetén megengedett az elektronikus hírközlési adatok kezelése – ideértve a metaadatok megőrzését – bűncselekmények és közbiztonságot fenyegető veszélyek megelőzése, büntetőeljárás folytatása céljából.⁸⁷ Ezzel együtt több tagállam a biztonsággal kapcsolatos kérdések szélesebb körű kivonását szorgalmazta a javaslat hatálya alól.⁸⁸

Az elektronikus hírközlési adatok körébe tartozó metaadatok a fentiekén túli, illetve az elektronikus hírközlési adatok kezelésének megengedett eseteit pontosítandó az elektronikus hírközlési szerződés teljesítése, a számlázás és összekapcsolási díjak számítása, a szolgáltatások visszaélészerű használatának felderítése vagy megszüntetése; a hálózatüzemeltetés és -optimalizálás, a szolgáltatások minőségére vonatkozó műszaki követelmények való megfelelés, továbbá a tudományos és történelmi kutatás vagy statisztikai elemzés (ide értve a hivatalos nemzeti és európai statisztikák előállítását) céljából is kezelhetőek. Emellett a javaslat elsősorban a COVID világjárvány tapasztalatai nyomán fenntartotta, hogy természetes személyek létfontosságú érdeke jogszerű alapot teremt az adatkezelésre például a természet vagy az ember által okozott humanitárius vészhelyzetek kezelése, így járványok terjedésének nyomon követése céljából. A metaadatok megengedett felhasználási

⁸⁴ [6087/21 Mandate for negotiations with EP](#) on ePrivacy Regulation proposal

⁸⁵ [6087/21 Mandate for negotiations with EP](#) on ePrivacy Regulation proposal. §6.1.

⁸⁶ Voigt, von dem Bussche 2021. 6. II.5.

⁸⁷ [6087/21 Mandate for negotiations with EP](#) on ePrivacy Regulation proposal. §6.1.(d)

⁸⁸ Council. [Progress report for the ePrivacy Regulation proposal](#). (13106/20). 10. pont

eseteinek köre kiegészül az érintett végfelhasználó hozzájárulása alapján, előre meghatározott célú kezelést megengedő esetkörrel.⁸⁹

A finn elnökség szövegtervezetéhez visszatérve a Tanács által elfogadott javaslat lehetőséget biztosít a szolgáltatók számára a metaadatok gyűjtésük eredeti céljától eltérő, de azzal összeegyeztethető további célból történő kezelésére (a végfelhasználó hozzájárulása nélkül is), feltéve, hogy további biztosítékok is teljesülnek (pl. végfelhasználók profilozásának tilalma, előzetes tájékoztatás és tiltakozási jog biztosítása, az adatok álnevesítése stb.).⁹⁰

Szemben a metaadatok megengedett kezelésére vonatkozó rendelkezésekkel, a Bizottság által 2017 elején elfogadott javaslatból a továbbítás alatt álló kommunikáció tartalmának kezelését lehetővé tévő rendelkezések kisebb mértékben ugyan, de néhány kritikus – az Európai Parlament által is hangsúlyozott⁹¹ – feltételt illetően módosultak. Így a végfelhasználó által kizárólag saját használatra igényelt szolgáltatással (pl. text-to-speech funkció) járó adatkezelés nem járhat más érintett személyek (így a feladók, a kommunikációban említett személyek) jogainak sérelmével, míg a tartalom egyéb célokból történő kezelése (pl. meghatározott tartalmak szűrése) esetén minden érintett végfelhasználó hozzájárulása és kötelező hatásvizsgálat, valamint indokolt esetben hatósági konzultáció szükséges.⁹²

A tagállamok által 2021-ben elfogadott kompromisszumos verzió valahol félúton állt meg egyfelől a forgalmi adatok felhasználására irányuló és egyre dominánsabb szolgáltatói és harmadik féltől eredő gazdasági és társadalmi igények, másfelől az előfizetők magánélethez és személyes adataik védelméhez fűződő jogaik védelme tekintetében. Az elektronikus hírközlési szolgáltatók és elektronikus hírközlési és információs szolgáltatási ágazati érdekképviseltek azon törekvése, hogy a szolgáltatók jogos érdeke alapján, illetve az eredeti adatgyűjtési céllal összeegyeztethető egyéb célból metaadatokat kezeljenek,⁹³ a jogalkotási folyamat egyik meghatározó vitapontja volt, de a Tanács által elfogadott végleges tervezet végül nem engedett jogos érdeken alapuló adatkezeléssel megteremthető mérlegelési szabadságot a szolgáltatóknak. Ugyanakkor – az irányelv által biztosított lehetőségeket bővítve – biztosította a metaadatok számos különböző célú, hozzájáruláson alapuló kezelését, valamint hozzájárulás hiányában az

⁸⁹ [6087/21 Mandate for negotiations with EP](#) on ePrivacy Regulation proposal. §6b.

⁹⁰ [6087/21 Mandate for negotiations with EP](#) on ePrivacy Regulation proposal. §6c.

⁹¹ Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017. 3.2.6., 3.2.8.

⁹² [6087/21 Mandate for negotiations with EP](#) on ePrivacy Regulation proposal. §6a.

⁹³ Monteleone 2017. 10.

eredeti adatkezelési céllal összeegyeztethető, további célból történő adatkezelést.

A trialógus során elakadt javaslat visszavonása elkerülhetetlenül felveti annak a kérdését, hogyan lesz képes az uniós elektronikus hírközlési szabályozás kiszolgálni az elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal összefüggő adatvagyonnak az eredeti szolgáltatási céltól eltérő, piaci alapú vagy közérdekű felhasználásának egyre markánsabb igényeit (pl. üzletfejlesztés, közlekedési infrastruktúra fejlesztése, város- és területfejlesztés, energiagazdálkodás, bűnüldözés, kormányzati igények, kutatás, stb.), ugyanakkor az egyén, a szolgáltató és a társadalom szintjén is értéket teremteni úgy, hogy a közlés és a kezelt adatok bizalmasságával kapcsolatos követelmény ne sérüljön.

4. A stakeholderek álláspontja az ePrivacy rendelet javaslatáról, különös tekintettel a hírközlési metaadatok felhasználásra

4.1. A WP 29 (29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport) véleménye

A GDPR alkalmazandóvá válásáig az adatvédelmi irányelv 29. cikke alapján létrehozott munkacsoport képviselte az európai adatvédelmi hatóságokat és szolgált tanácsadó szervként a magánélet és a személyes adatok védelmével kapcsolatos kérdésekben.

Már a GDPR hatályba lépését követően megfogalmazta,⁹⁴ majd az ePrivacy rendelet javaslatának bizottsági elfogadását követően megerősítette,⁹⁵ hogy elengedhetetlen a Charta 7. cikkében foglalt, a magánélet és kapcsolattartás bizalmasságának védelmét szolgáló, a GDPR szabályait kiegészítő és specifikáló ePrivacy szabályozás fenntartása és felülvizsgálata. A munkacsoport támogatta az egységes uniós védelmet biztosító rendeleti formát, a szabályozás hatályának kiterjesztését az OTT szolgáltatásokra, illetve, hogy az EUB az elektronikus hírközlési adatok megőrzésére vonatkozó, a 2006/24/EK irányelvet érvénytelennek nyilvánító Digital Rights Ireland⁹⁶ és a Tele2 Sverige⁹⁷ ügyekben jelzett,

⁹⁴ Article 29 Data Protection Working Party (WP29). [Opinion 03/2016 on the evaluation and review of the ePrivacy Directive](#). (16/EN:WP240).

⁹⁵ WP29. [01/2017 számú véleménye](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. (17/HU: WP247).

⁹⁶ [C-293/12 és C-594/12 egyesített ügyek](#). Digital Rights Ireland. ECLI:EU:C:2014:238

⁹⁷ [C-203/15 és C-698/15 egyesített ügyek](#). Tele2 Sverige. ECLI:EU:C:2016:970

bűnügyi célú adatmegőrzésre vonatkozó szempontjai jelenjenek meg a javaslatban.⁹⁸

Ugyanakkor a javaslat több rendelkezését aggályosnak, a GDPR által biztosított védelmi szintet elégtelennek tartotta. A munkacsoport hangsúlyozta, hogy a GDPR transzparenciára, célhoz kötöttségre, adattakarékosságra és korlátozott tárolhatóságra vonatkozó követelményei irányadóak a közlések és kapcsolódó forgalmi adatok kezelését kivételként megengedő, valamint azok hozzájáruláson alapuló kezelésére is.⁹⁹

A munkacsoport (a) a „sütifalak” önkéntes hozzájárulást sértő alkalmazásának kifejezett tilalma mellett, (b) a végberendezések nyomon követéséhez való érvényes hozzájárulást biztosító technikai standardok, (c) a végberendezések és szoftverek magánélet védelmét biztosító alapbeállításain túl, (d) a tartalom és a kapcsolódó metaadatok elemzésének feltételeit illetően fogalmazott meg kritikai észrevételeket és javaslatokat.

A munkacsoport az elektronikus hírközlési adatok két alapvető kategóriája, a tartalmi és a kapcsolódó metaadatok hasonlóan érzékeny jellegére, továbbá az elektronikus kommunikáció fejlődésével elhatárolásuk nehézségére¹⁰⁰ tekintettel indokolatlannak vélte a tartalmi és metaadatokra vonatkozó eltérő védelmi szintet, kezelésüket valamennyi végfelhasználó hozzájárulásának hiányában csak szűk körben (pl. szűken értelmezett elektronikus hírközlési szolgáltatásnyújtás, számlázás vagy ezen szolgáltatások biztonsága, visszaélészerű használatának megelőzése) tartotta megengedhetőnek. A munkacsoport álláspontja szerint az egyéb, a szolgáltató kereskedelmi érdekeit szolgáló céllal végzett elemzéséhez valamennyi érintett végfelhasználó megfelelő tájékoztatása és beleegyezése szükséges, és nem elfogadható a GDPR 6. cikk f) pontja szerinti (jogos érdeken alapuló), túlságosan általános jellegű kivételek bevezetése.¹⁰¹

4.2. Az Európai Adatvédelmi Biztos (EDPS) véleménye

⁹⁸ WP29. [01/2017 számú véleménye](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. (17/HU: WP247). 8.

⁹⁹ WP29. [Opinion 03/2016 on the evaluation and review of the ePrivacy Directive](#). (16/EN:WP240). 10.

¹⁰⁰ A digitális kommunikációt irányító technikai protokollok, pl. a http protokoll nem feltétlenül különböztetik meg a közlés tartalmát a kapcsolódó forgalmi adatoktól. Az URL-címek tartalmi elemeket (az URL horgonyából és paramétereiből leolvasható meglátogatott weboldalakat) és forgalmi adatokat (állomásnév) is tartalmaznak. (Forrás: WP29. [Opinion 03/2016 on the evaluation and review of the ePrivacy Directive](#). 10.)

¹⁰¹ WP29. [01/2017 számú véleménye](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. (17/HU: WP247). 15.

A munkacsoport álláspontját magáévá téve a Biztos világosabb és szigorúbb szabályozást tartott indokoltnak. Szerinte a tartalom adatokra, a metaadatokra, valamint a felhasználói készülék adatokra vonatkozó eltérő követelmények és kivételek jelentette összetettség gyengíti a szabályozást.

A GDPR szabályai a Biztos szerint önmagukban nem elegendőek, az elektronikus hírközlési adatok érzékenysége tekintettel szigorúbb szabályozás indokolt, ami nem teszi lehetővé a metaadatoknak a szolgáltatás nyújtásán túlmenő kezelését a hozzájárulástól eltérő jogalapon.¹⁰²

Témánk szempontjából kiemelendő, hogy a Biztos nem támogatta, hogy a javaslatban megjelenjen a GDPR-ban az adatkezelőknek általánosságban egyébként biztosított lehetőség, vagyis a metaadatok további, összeegyeztethető célból történő kezelése az elektronikus hírközlési szolgáltatók belátására bízva; ezt elkerülendő szabályozási kikapunak tartotta.¹⁰³

Emellett – mind a korábbi jogalkotói megfontolásokra, mind az adatkezelés technológiai fejlődésére hivatkozva – elutasította, hogy a jogos érdeket a metaadatok szolgáltatói feldolgozásának jogalapjaként vezessék be.¹⁰⁴

4.3. Az Európai Adatvédelmi Testület (EDPB) álláspontja

A munkacsoportot 2018. május 25-én felváltó EDPB is fontos és szükséges lépésnek tartotta az ePrivacy irányelv felülvizsgálatát, a rendeleti szabályozást és annak az OTT szolgáltatásokra is kiterjedő hatályát. A munkacsoport javaslatot érintő véleményét¹⁰⁵ elfogadva, a tanácskozások fejleményeire tekintettel tett nyilatkozatában¹⁰⁶ olyan rendeletjavaslatot támogatott, amely széles körű tilalmakon, szűk és egyértelmű kivételeken és a hozzájárulás alkalmazásán alapul, továbbá amely kizárja az elektronikus hírközlési tartalom és a kapcsolódó metaadatoknak az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásához szükséges mértéket meghaladó, jogos érdeken alapuló kezelését. Az EDPB az elektronikus kommunikáció és a kapcsolódó metaadatok azon tulajdonsága miatt, hogy

¹⁰² Buttarelli 2018. 1.

¹⁰³ Európai Adatvédelmi Biztos. [Véleményének összefoglalója az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről vonatkozó javaslatról](#). 2017/C 234/03.

¹⁰⁴ Buttarelli 2018. 1.

¹⁰⁵ WP29. (2017.04.04.). [01/2017 számú véleménye](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről vonatkozó javaslatról. (17/HU: WP247). 6.

¹⁰⁶ EDPB. (2018). [Nyilatkozat az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet felülvizsgálatáról](#). 2.

„lehetővé tehetik nagyon pontos következtetések levonását az érintettek magánéletére vonatkozóan, jogaik és szabadságaikat érintő jelentős kockázatot vonva maga után”,¹⁰⁷ a szolgáltatók hozzájárulás nélküli további kezelését akkor tartotta elfogadhatónak, ha az adatok ténylegesen anonimizálásra kerülnek.

A Testület aggodalmát fejezte ki a tagállamok elhúzódó egyeztetése miatt,¹⁰⁸ majd üdvözölte a Tanács által elfogadott javaslat megszületését, mert fontosnak vélte, hogy az általános adatvédelmi keret kiegészüljön az elektronikus hírközlésre vonatkozó harmonizált szabályokkal.¹⁰⁹ Ezzel együtt fenntartását fejezte ki, hogy a Tanács által elfogadott javaslat az elektronikus hírközlési adatok megengedett kezelésére vonatkozó egyes céljai (így a hálózati és végfelhasználói eszközök biztonságának szavatolása, a tudományos és történelmi kutatás és statisztikai cél), továbbá a metaadatok további, összeegyeztethető célból történő kezelése nem kellően egzaktak, így a szolgáltatók túlzott mérlegelési lehetőségével és az indokolatlanul széles körű adatkezelések kockázatával járnak.¹¹⁰

Az EDPB azzal kapcsolatban is aggodalmát fejezte ki, hogy a Tanács által elfogadott javaslat nem követi az EUB legfrissebb ítélkezési gyakorlatát,¹¹¹ amely a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint a 51. cikk (1) és a 52. cikkének (1) bekezdésével ellentétesnek ítélt minden olyan tagállami jogszabályi rendelkezést, amely a forgalmi és a helymeghatározó adatoknak a bűnüldözés és a nemzetbiztonság védelme célján túlmutató, illetve túlzottan általános és különbségtétel nélküli, megelőző jellegű megőrzését írja elő, arra nem biztosít szigorú időbeli korlátokat, valamint nem teszi lehetővé a bírósági vagy független hatósági felülvizsgálatot.¹¹²

Megvizsgálva az EDPB által vitatott, a tanácsi javaslat 6.1.d) pontja által előírt, a jogalapként szolgáló uniós vagy a tagállami joggal szemben támasztott szükséges és arányos, illetve az alapvető jogok tiszteletét előíró feltételeit, az EDPB elfogadhatatlan és jogellenes adatmegőrzési kötelezettségekkel kapcsolatos aggályai vitathatóvá válnak ezen biztosítékok fényében.¹¹³

Kérdéses, hogy amikor az EDPB arra ösztönözte az elektronikus hírközlési szolgáltatókat, hogy anonimizált metaadatok felhasználásával, „az

¹⁰⁷ EDPB. (2018). [Nyilatkozat az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet felülvizsgálatáról](#). 2.

¹⁰⁸ EDPB. [3/2019 számú nyilatkozata](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvről

¹⁰⁹ EDPB. [03/2021 számú nyilatkozata](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. 2, 4.

¹¹⁰ EDPB. [03/2021 számú nyilatkozata](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. 2, 4.

¹¹¹ [C-623/17](#). Privacy International. ECLI:EU:C:2020:790. §81 és [C-511/18](#). [C-512/18](#) és [C-520/18 egyesített ügyek](#). La Quadrature du Net. ECLI:EU:C:2020:791. §113, 137, 141.

¹¹² EDPB. [03/2021 számú nyilatkozata](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. 2.

¹¹³ Voigt, von dem Bussche 2021. 6. II.5.

adatvédelem fenntartása mellett hozzanak létre kreatív szolgáltatásokat”,¹¹⁴ vajon mérlegelte-e, hogy bizonyos felhasználási célok – például a javaslat preambuluma által említett közlekedésfejlesztési cél – nem feltétlenül érhetőek el anonimizált metaadatok felhasználásával, mert idősoros helyadatok hiányában a helyváltozásokat nem lehet megjeleníteni, illetve a hozzájárulás kérése – önkéntes és visszavonható jellege miatt – kétségessé teszi számos cél eléréséhez szükséges számosság biztosítását, az adatok kiszámítható kezelését.

4.4. A Parlament álláspontja

A Parlament számos alkalommal hívta fel a figyelmet az ePrivacy irányelv felülvizsgálatának szükségességére.¹¹⁵ Az illetékes Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) 2017. október 19-én fogadta el a jelentését a rendeletjavaslatról¹¹⁶ az intézményközi tárgyalások megkezdésére vonatkozó megbízatással együtt.

A jelentés – támaszkodva számos stakeholder, így a munkacsoport és az EDPS álláspontjára, a jelentés alapjául szolgáló saját tudományos publikációra,¹¹⁷ valamint a több mint 800, sok kulcsfontosságú kérdésben eltérő képviselői módosító indítványra –,¹¹⁸ megállapította, hogy a Bizottság javaslatának számos rendelkezése csökkenti a hatályos uniós jog által biztosított védelem szintjét, így módosításra szorul.¹¹⁹

A jelentés alapján a LIBE a végfelhasználók kommunikációjának továbbításra és a végberendezésen történő tárolásra is kiterjedő titkosságát, személyes adatainak védelmét, rendelkezési joguk maximális biztosítását és az irányelv védelmi szintjének megtartását tartotta szem előtt. A tartalmi és forgalmi adatok felhasználását jelentő beavatkozás szempontjából szorosan értelmezte a demokratikus társadalomban feltétlenül szükséges és arányos mértéket, így az elektronikus hírközlési adatok a szolgáltatás nyújtásán túlmutató társadalmi és üzleti célú felhasználásának igényét nem tekintette olyan tényezőnek, amire a rendeletnek megoldást kellene biztosítania.

¹¹⁴ EDPB. [03/2021 számú nyilatkozata](#) az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. 2.

¹¹⁵ Monteleone 2017. 4.

¹¹⁶ European Parliament / Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. [Report on the proposal for a Regulation on Privacy and Electronic Communications](#). (A8-0324/2017)

¹¹⁷ Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017.

¹¹⁸ Monteleone 2017. 10.

¹¹⁹ European Parliament / Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. [Report on the proposal for a Regulation on Privacy and Electronic Communications](#). (A8-0324/2017). 91-92.

A LIBE a hatályos szabályozáshoz hasonlóan a végfelhasználó hozzájárulását várta el a metaadatok, különösen a kifejezetten szenzitívnek tartott lokációs adatok kezeléséhez, ami alól szűk körben – közléstovábbítás, szolgáltatás előírt minőségének biztosítása, számlázás stb. – engedett volna kivételt.¹²⁰

A 29. cikk szerinti munkacsoporthoz és az annak álláspontját megerősítő EDPB-hez hasonlóan a LIBE is ellenezte a metaadatok jogos érdeken alapuló kezelését az elektronikus kommunikációs adatok – a különleges személyes adatokhoz hasonló - érzékenységének fokára és az érdekmérlegelési jogalpnak a hírközlési adatkezelések bizalmas jellegéhez viszonyított túlzott rugalmasságára tekintettel.¹²¹ A LIBE azt az álláspontot képviselte, hogy az elektronikus hírközlési adatok kezelését érintően a rugalmasságot és mérlegelést lehetővé tevő rendelkezések helyett a szabályozás felülvizsgálata és indokolt esetben módosítása a követendő eljárás, amennyiben a technológia gyors fejlődésével lehetővé tett és a közérdek által kívánatosnak tartott szolgáltatások kialakításának igénye felmerülne.¹²²

Visszatekintve a ePrivacy rendelet javaslatának elhúzódó és végül füstbe ment jogalkotási folyamatára, az elektronikus kommunikáció adatvédelmével kapcsolatos prioritások és megközelítések összeegyeztetésének nehézségeire, ez a vélemény mára életszerűtlennek és megalapozatlannak bizonyult.

Akárhogy is alakul az elektronikus hírközlés uniós adatvédelmi szabályozásának sorsa, megkerülhetetlen az a kérdés, hogy a metaadatok kezelésének a felhasználó hozzájárulásához kötött, ezen túl néhány kivételre korlátozódó esetköre, illetve anonimizált kezelése hogyan biztosítja az uniós fogyasztók, az európai társadalom és a digitális szolgáltatások globális piacának innovatív ajánlataival versenyző uniós gazdasági szereplők igényeit anélkül, hogy a metaadatok felhasználásának nagyobb szabadságot engedő kereteit megteremtenénk.

5. Miért akadt el a rendeletalkotási folyamat és mit hoz a jövő?

Amikor az Európai Tanács a tucatnyi szövegtervezetet produkáló négy évnyi egyeztetést lezárva 2021. február 10-én elfogadta a tagállamok

¹²⁰ Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017. 3.2.6.

¹²¹ Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017. 3.2.9.

¹²² Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017. 3.2.9.

kompromisszumos javaslatát,¹²³ és a portugál soros elnökség megkapta a tagállamok felhatalmazását, hogy megkezdje a tárgyalásokat a Parlamenttel a végleges szövegről, még indokolt volt abban reménykedni, hogy a trialógus nyomán megszületik a várva várt rendelet.

A Tanács, a Parlament és a Bizottság delegáltjai közötti tárgyalások végül csak 2021. május 20-án kezdődtek meg, de némi technikai egyeztetés után végleg holtpontra jutottak.¹²⁴

A trialógus indulását követően azonnal kiéleződött a szembenállás több, a tagállamok közt addig is intenzíven vitatott rendelkezés kapcsán, így például a tagállamok nemzetbiztonságát és bűnmegelőzését prioritizáló Tanács és a személyes adatok védelmét előtérbe helyező Parlament között áthidalhatatlan szakadéknak bizonyul a bűnüldözési, nemzetbiztonsági célú adatmegőrzés kérdése.¹²⁵

A javaslat visszavonásával az elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályozás jövője továbbra is bizonytalan, bár némi reményt adhat, hogy az elmúlt hónapokban a téma ismét napirendre került.

Az Európai Bizottság 2025 nyarán – szem előtt tartva a személyes adatok uniós védelmi szintjének megőrzését – a GDPR jelentette adminisztrációs terhek csökkentése végett rendelkezéseinek egyszerűsítése és a jelenlegi, tagállamonként fragmentált joggyakorlattal szemben a konzisztens és hatékony alkalmazás biztosítása érdekében párbeszédet kezdeményezett az érdekelt felekkel.¹²⁶

Az egyeztetések a dán soros elnökség kezdeményezésére kitérnek az ePrivacy szabályozás jövőjének kérdésére is. A dán elnökség – szem előtt tartva az egyensúlyt a személyes adatok megfelelő védelme és az Unió versenyképességének előmozdítása közt – a GDPR és az irányelv célzott felülvizsgálatára kiegyensúlyozott javaslatot tett, ami figyelembe veszi a két szabályozás közötti kapcsolatot és átfedéseket, a megfeleléssel járó költségeket, és felveti, hogy a végberendezés-adatokat érintő alacsony kockázatú adatkezeléseknél indokolt lenne eltekinteni a hozzájárulás követelményétől (pl. statisztikai célú nyomon követés).¹²⁷

A stakeholderek az ePrivacy irányelv sorsát illetően markánsan eltérő álláspontot képviselnek. A szolgáltatók az ePrivacy irányelv hatályon kívül helyezését javasolják, mert egyrészt annak egyes rendelkezései mára

¹²³ [6087/21 Mandate for negotiations with EP](#) on ePrivacy Regulation proposal

¹²⁴ EP. 2025. [Legislative train schedule](#). (2025.10. 04.)

¹²⁵ Bertuzzi 2023.1.

¹²⁶ EC. (2025). [Implementation dialogue on the application of the GDPR with Commissioner Michael McGrath](#). EC. (2025.10. 04.)

¹²⁷ Van Quathem, Brazil 2025. 1.

elavultak, másrészt számos vonatkozásban a GDPR párhuzamos rendelkezéseket tartalmaz, ami szükségtelen bizonytalanságot okoz a szabályoknak való megfelelés terén. Ugyanakkor a még relevanciával bíró elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályoknak az általános adatvédelmi rendeletbe vagy egy új, horizontális rendeletbe¹²⁸ való integrálása egyszerűsítene a megfelelést a digitális ökoszisztémákban.¹²⁹ Ezzel szemben a civil szervezetek elutasítják a hatályon kívül helyezést, és az irányelv reformját várják.¹³⁰

Befejező gondolatok

Az uniós fogyasztók, vállalkozások, az elektronikus kommunikációs szolgáltatók és talán túlzás nélkül állítható, hogy a 21. század kihívásaira választ kereső európai közösség – városok, intézmények, emberek – egyre fájóbban érzik az idejétmúlt, inkoherens és a tagállamonként széttagolt ePrivacy szabályozásból fakadó versenyhátrányt. Ugyanakkor az európai digitális egységes piac legutóbbi jogalkotási eredményeit (pl. DMA, DSA, Data Act, AI Act) érintő egyszerűsítési törekvések segíthetik az új ePrivacy szabályok egységes, a technológiai fejlődéssel lépést tartó, releváns, kockázatokkal arányos és az európai vállalatok versenyképességét is biztosító orientációját.

Az eredeti tervek szerint a Bizottság „omnibusz” rendeletjavaslatot tervezett közzétenni 2025 év végén a digitális szektort érintő szabályok egyszerűsítésére az uniós vállalkozások versenyképességének támogatása és a digitális megfeleléssel járó adminisztratív terhek csökkentése érdekében.

A javaslat több témát tervez felkarolni: a mesterséges intelligencia rendelet szabályainak egyértelműsítése és egyszerűsítése, a digitális szolgáltatásokat, valamint az adatgazdálkodást és adatmegosztást érintő szabályok összehangolása mellett az ePrivacy szabályozás sütiket és más nyomon követési technológiákat érintő rendelkezéseinek és a GDPR nyilvántartási kötelezettséggel kapcsolatos szabályainak felülvizsgálata is megfogalmazódott.¹³¹

¹²⁸ A Connect Europe javaslatának megfelelően például a Digital Networks Act-be vagy egy hasonló átfogó eszközbe.

¹²⁹ Cafforio, Pankert, Dumoulin, Vermaak, Mennig 2025. 6, 20-21.

¹³⁰ EDRi. 2024. 2.

¹³¹ Duball 2025. 1.

Bár jelenleg nyitott kérdés, hogy az ePrivacy irányelv további (sütiken túli), de szintén meghaladott rendelkezéseit is érinti-e majd az új jogszabály, a megújuló ePrivacy szabályoknak összhangot kell találnia az alábbi célok és érdekek között:

- a magánélet, a kommunikáció tartalma, a kapcsolódó személyes adatok és a kommunikációhoz használt eszközök magas szintű védelme;

- az innovációt hátráltató, az üzleti környezetre nehezedő szabályozási akadályok felszámolása (ezáltal segítve az európai digitális egységes piac növekedését és az elektronikus kommunikációs szolgáltatók, és általában az európai vállalkozások szolgáltatásainak versenyképességét a globális versenytársakhoz képest);

- a fogyasztók számára értéket teremtő, az adataik felhasználását illetően tájékozott, tényleges és egyszerűen kifejezhető rendelkezési lehetőség biztosítása;

- az új – például a digitális szolgáltatásoktól különösen függő gyermekeket érintő – kockázatok kezelése;

- technikai fejlődéssel lépést tartó, reziliens szabályozás;

- az adatok felhasználására irányuló társadalmi és gazdasági igények kiszolgálása.

Ehhez megfontolandó

- az ePrivacy szabályozás meglévő struktúrájától való elszakadás, és a GDPR keretei közé illeszkedő vagy más rendeleti szabályozás kiegészítésével a még releváns – így az elektronikus hírközlési adatokra (a bizalmas közlésre és metaadatokra), illetve a végberendezéshez kapcsolódó adatokra vonatkozó – speciális szabályok megalkotása;

- az ePrivacy szabályozás összehangolása a digitális szolgáltatásokra irányadó, időközben megalkotott uniós szabályokkal (pl. Data Act IoT vagy összekapcsolt eszközök közötti kommunikációra és az ezek által gyűjtött adatokra vonatkozó szabályaival);

- a hozzájárulásra mint kizárólagos jogalapra mutató követelmények helyett az adatkezelés kockázataira reflektáló technikai és szervezési intézkedésekkel (pl. az adatok álnevesítésének előírásával, a relatív személyes adat fogalmi kereteivel és szerződéses rendelkezésekkel) megteremteni a hírközlési metaadatok szélesebb körben történő felhasználásának a lehetőségét.

Felhasznált irodalom

Bertuzzi, L. (2023.01.24.). What the EU has in store for 2023. IAPP. Online: <https://iapp.org/news/a/what-the-eu-has-in-store-for-2023> (2025.10.04.)

Buttarelli, G. (2018.10.19). *The urgent case for a new ePrivacy law*. European Data Protection Supervisor. Online: https://www.edps.europa.eu/press-publications/press-news/blog/urgent-case-new-eprivacy-law_en (2025.10.04.)

Cafforio, E. & Pankert, G. & Dumoulin, P. & Vermaak, P. & Mennig, N. (2025). *A simplification agenda for European Telekoms*. Artur D. Little|Connect Europe. Online: <https://connecteurope.org/insights/reports/simplification-agenda-european-telecoms> (2025.10.04.)

Duball, J. (2025.09.16.). *AI Act, ePrivacy Directive included in European Commission's consultation on digital simplification*. IAPP. Online: <https://iapp.org/news/a/ai-act-eprivacy-directive-included-in-european-commission-s-consultation-on-digital-simplification> (2025.10.04.)

Esztervári, A. (2024) Az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv hazai átültetésének sajátosságai és dilemmái. Infokommunikáció és Jog 024/2. (83.). Online: https://infojog.hu/wp-content/uploads/pdf/IJ_202402_83sz_12-17o.pdf (2025.10.04.)

European Commission. (2025.07.16.). *Implementation dialogue on the application of the GDPR with Commissioner Michael McGrath*. European Commission. Online: [Implementation dialogue on the application of the general data protection regulation with Commissioner Michael McGrath - European Commission](#) (2025.10.04.)

European Digital Rights (EDRi). (2024.04.24.). *Underscoring the Importance of Protecting Fundamental Rights When Modernising ePrivacy Legislation*. EDRi. Online: <https://edri.org/wp-content/uploads/2024/04/2024-letter-EC-priorities-for-next-mandate.pdf> (2025.10.04.)

European Parliament (2025.06.20.). Legislative train schedule. EP. Online: [Carriages preview | Legislative Train Schedule](#). (2025.10.04.)

Monteleone, S. (2017). *Reform of the e-Privacy Directive*. EPRS | European Parliamentary Research Service. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608661/EPRS_BRI\(2017\)608661_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608661/EPRS_BRI(2017)608661_EN.pdf) (2025.10.04.)

O'Regan, E. (2025.09.22). *Europe's cookie law messed up the internet. Brussels wants to fix it*. Politico. Online: [Europe's cookie law messed up the internet. Brussels wants to fix it. – POLITICO](#) (2025.10.04.)

Van Quathem, K. & Brazil, D. (2025.07.14.). *Denmark Proposes GDPR and ePrivacy Directive Revision*. Covington & Burling. Online: <https://www.insideprivacy.com/eu-data-protection/denmark-proposes-gdpr-and-eprivacy-directive-revision/> (2025.10.04.)

Voigt, P. & von dem Bussche. 10 February (2021). *The EU ePrivacy Regulation – Preliminary Guidance and Commentary*. Taylor Wessing (Article 6, II.5.). Online: <https://eprivacy-regulation.org/articles/chapter-ii/article-6-eprivacy-regulation-permitted-processing-of-electronic-communications-data> (2025.10.04.)

Zuiderveen Borgesius, F. & Van Hoboken, J. & Fahy, R. & Irion, K. & Rozendaal, M. (2017). *An assessment of the Commission's Proposal on Privacy and Electronic Communications*. European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Online: https://iapp.org/media/pdf/resource_center/LIBE-ePriv-study-2017.pdf (2025.10.04.)