

Bruxelles, den 15. september 2025
(OR. en)

12822/25

IXIM 194
JAI 1245
ENFOPOL 323
CRIMORG 167
JAIEX 99
AVIATION 119
DATAPROTECT 216
COREE 1

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	15. september 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2025) 490 final
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS AFGØRELSE om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Korea om overførsel af passagerlisteoplysninger fra Den Europæiske Union til Republikken Korea med henblik på forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 490 final.

Bilag: COM(2025) 490 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.9.2025
COM(2025) 490 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Korea om overførsel af passagerlisteoplysninger fra Den Europæiske Union til Republikken Korea med henblik på forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Det er vigtigt at styrke det internationale samarbejde om retshåndhævelse, herunder informationsudveksling, for at imødegå de trusler, som terrorisme og grov grænseoverskridende kriminalitet udgør. Den seneste trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (SOCTA), som Europol¹ har offentliggjort, illustrerer den internationale dimension af de aktiviteter, som de organisationer, der begår den groveste kriminalitet, står bag. Desuden understreger Europol i sin seneste rapport om situationen og udviklingen med hensyn til terrorisme i EU (TE-SAT)² ikke blot, at der er en direkte forbindelse mellem rejseaktiviteter på tværs af grænserne og tilrettelæggelsen af terroraktiviteter og grov kriminalitet, men også hvor vigtigt det er rent faktisk at opdage, efterforske og retsforfølge andre grove strafbare handlinger med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger.

Indsamlingen og analysen af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) kan give myndighederne vigtige elementer, der gør det muligt for dem at opdage mistænkelige rejsemønstre og finde frem til kriminelle og terroristers medskyldige, navnlig dem, der hidtil har været ukendte for de retshåndhævende myndigheder. PNR-oplysninger omfatter oplysninger, der fremlægges af passagererne og indsamles af og opbevares i luftfartsselskabernes reservations- og afgangskontrolsystemer til deres egne kommercielle formål. Indholdet af PNR-oplysninger varierer afhængigt af de oplysninger, der gives ved reservationen af billetter og ved indtjekning, og kan f.eks. omfatte rejsedatoer og den fuldstændige rejserute for passageren eller gruppen af passagerer, der rejser sammen, kontaktoplysninger såsom adresse og telefonnummer, betalingsoplysninger, pladsnummer og bagageoplysninger.

Behandlingen af PNR-oplysninger er derfor blevet et almindeligt anvendt retshåndhævelsesredskab i og uden for EU til at opdage terrorisme og andre former for grov kriminalitet, f.eks. narkotikarelaterede lovovertrædelser, menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn, og til at forhindre disse former for kriminalitet.

Selv om overførslen af PNR-oplysninger til tredjelande og deres myndigheders behandling heraf er af afgørende betydning for bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet, udgør den et indgreb i beskyttelsen af fysiske personers rettigheder med hensyn til deres personoplysninger. I henhold til EU-retten kræves der et retsgrundlag for overførslen af PNR-oplysninger, som skal være nødvendig og stå i rimeligt forhold til formålet samt være underlagt strenge begrænsninger og effektive garantier, jf. EU's charter om grundlæggende rettigheder, navnlig artikel 6, 7, 8, 21, 47 og 52. Opfyldelsen af disse vigtige mål kræver, at der findes en rimelig balance mellem det legitime mål om at opretholde den offentlige sikkerhed og de enkelte personers ret til beskyttelse af deres personoplysninger og privatliv.

I 2010 opgraderede EU og Republikken Korea deres overordnede forbindelser til et strategisk partnerskab baseret på fælles værdier og interesser. Rammeaftalen mellem EU og Republikken Korea, der blev undertegnet i maj 2010, danner grundlag for samarbejdet om vigtige politiske og globale spørgsmål. Republikken Korea er en ligesindet og strategisk

¹ [Serious and Organised Crime Threat Assessment \(SOCTA\) |Europol.](#)

² <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>.

partner for Den Europæiske Union, når det gælder om at bekæmpe terrorisme og anden grov grænseoverskridende kriminalitet. I De Forenede Nationer, G20 og andre multilaterale fora arbejder Den Europæiske Union og Republikken Korea tæt sammen om at forbedre de internationale rammer for sikkerhed og styrke sikkerheden for deres borgere.

Den 17. december 2021 vedtog Kommissionen en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i forbindelse med overførsel af personoplysninger fra EU til Republikken Korea mellem kommercielle operatører³, hvori den konkluderede, at Republikken Korea sikrer et beskyttelsesniveau, der i det væsentlige svarer til det, der er garanteret i den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR)⁴. I den forbindelse vurderede Kommissionen de betingelser og garantier, der gælder for koreanske offentlige myndigheders, herunder retshåndhævende myndigheders, adgang til data, som de pågældende operatører er i besiddelse af. Selv om vurderingen af tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i henhold til nærværende afgørelse ikke omfatter behandling af PNR-oplysninger som sådan, fremlægger den ikke desto mindre dokumentation for, at grundlaget for væsentlige databeskyttelsesgarantier allerede findes i Republikken Koreas retlige ramme og derfor også bør danne grundlag for tilføjelsen af de nødvendige tilsvarende garantier i en PNR-aftale, navnlig rettigheder for registrerede, som kan håndhæves, retslig prøvelse og uafhængigt tilsyn.

Republikken Korea har siden 2008 klart tilkendegivet sin interesse over for Kommissionen i at indlede forhandlinger med henblik på at indgå en PNR-aftale med Den Europæiske Union. Kontakten blev intensiveret fra august 2024 og kulminerede i en række skriftlige udvekslinger og møder i maj og juni 2025. Navnlig ved de sidstnævnte lejligheder har Republikken Korea påpeget et presserende behov for at indhente PNR-oplysninger fra EU-luftfartsselskaber i lyset af den stigende narkotikahandel, der kan knyttes til indgående europæiske flyvninger.

I henhold til Republikken Koreas lovgivning har luftfartsselskaberne siden 2006 skullet videregive PNR-oplysninger til det koreanske toldvæsen. Denne lovgivning har til formål at øge Republikken Koreas sikkerhed ved at gøre det muligt at indhente PNR-oplysninger forud for en passagers ankomst eller afgang, og den øger derfor betydeligt muligheden for at foretage en effektiv forudgående risikovurdering af passagerer. I den forbindelse har Republikken Korea også udvekslet relevante oplysninger, både hvad angår antallet af ruteflyvninger mellem EU og Republikken Korea (ca. 12 000 i 2024), og om den koreanske lovgivning er i overensstemmelse med ICAO's standarder for PNR-oplysninger.

For at gøre det muligt at overføre PNR-oplysninger fra EU til Republikken Korea med henblik på at bekæmpe terrorisme og andre former for grov grænseoverskridende kriminalitet på effektiv vis er der behov for en international aftale, der sikrer det nødvendige retsgrundlag på EU-plan. En sådan form for fremtidig aftale skal sikre de fornødne databeskyttelsesgarantier, jf. artikel 46, stk. 2, litra a), i den generelle forordning om databeskyttelse⁵, herunder en ordning for uafhængigt tilsyn. En fremtidig aftale bør overholde de grundlæggende rettigheder og de principper, der er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig retten til respekt for privatliv og familieliv, jf.

³ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/254 af 17. december 2021 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet for personoplysninger i Republikken Korea i henhold til lov om beskyttelse af personoplysninger (EUT L 44 af 24.2.2022, s. 1).

⁴ Forordning (EU) 2016/679 (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

⁵ EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1.

chartrets artikel 7, retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. chartrets artikel 8, og retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, jf. chartrets artikel 47.

Af disse grunde anser Kommissionen det for at være nødvendigt at indlede forhandlinger med Republikken Korea, som vil gøre det muligt for den af Republikken Korea udpegede kompetente myndighed at modtage og behandle PNR-oplysninger fra Den Europæiske Union med forbehold af de fornødne garantier. Desuden vil en sådan aftale være et middel til at fremme retshåndhævelsessamarbejdet ved at forbedre mulighederne for at udveksle PNR-oplysninger samt analytiske oplysninger fra behandlingen af PNR-oplysninger mellem Republikken Koreas og EU-medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

I Den Europæiske Union vedtog Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union i april 2016 direktiv (EU) 2016/681 om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet ("PNR-direktivet")⁶. Dette direktiv regulerer overførsel og behandling af PNR-oplysninger i Den Europæiske Union og fastsætter vigtige garantier for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til privatlivets fred og retten til beskyttelse af personoplysninger. I juni 2022 bekræftede EU-Domstolen i sin dom i sag C-817/19⁷ gyldigheden af dette direktiv og dets overholdelse af EU's charter om grundlæggende rettigheder og EU-traktaterne.

Hvad angår EU's eksterne PNR-politik, blev hovedlinjerne for en sådan politik første gang fastlagt af Kommissionen i en meddelelse fra 2003⁸ og taget op til fornyet overvejelse i en meddelelse⁹ fra 2010. Der er i øjeblikket tre gældende internationale aftaler mellem EU og tredjelande, nemlig Australien¹⁰, USA¹¹ (2012) og Det Forenede Kongerige¹² (2020), som dækker overførsel og behandling af PNR-oplysninger fra EU. Den 4. oktober 2024 blev der efter forhandlinger, hvor der blev fulgt op på EU-Domstolens udtalelse 1/15 af 26. juli 2017¹³, undertegnet en ny PNR-aftale med Canada¹⁴. I marts 2024 indledte Kommissionen efter Rådets bemyndigelse¹⁵ også forhandlinger med Schweiz, Island og Norge. Disse forhandlinger førte den 12. juni 2025 til Kommissionens forslag om undertegnelse og indgåelse af PNR-aftaler med Island¹⁶ og Norge¹⁷.

På internationalt plan er et stigende antal tredjelande begyndt at udvikle deres kapacitet til at indsamle PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber. Denne tendens fremmes yderligere af FN's Sikkerhedsråds resolutioner (fra 2017 og 2019), hvori det kræves, at alle stater udvikler deres

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132).

⁷ Domstolens dom (Store Afdeling) af 21. juni 2022, Ligue des droits humains ASBL mod Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Dommen vedrørte en anmodning om en præjudiciel afgørelse indgivet af Cour constitutionnelle i Belgien.

⁸ KOM(2003) 826 endelig af 16.12.2003.

⁹ KOM(2010) 492 endelig af 21.9.2010.

¹⁰ EUT L 186 af 14.7.2012, s. 4.

¹¹ EUT L 215 af 11.8.2012, s. 5.

¹² EUT L 149 af 30.4.2021, s. 710.

¹³ Udtalelse 1/15 (PNR-aftale mellem EU og Canada) af 26. juli 2017, EU:C:2017:592.

¹⁴ EUT L, 2024/2891, 14.11.2024.

¹⁵ Rådets afgørelse (EU) 2024/947, 2024/948 og 2024/988 af 4. marts 2024.

¹⁶ COM(2025) 294 final og COM(2025) 295 final af 12.6.2025.

¹⁷ COM(2025) 282 final og COM(2025) 279 final af 12.6.2025.

kapacitet til at indsamle og anvende PNR-oplysninger¹⁸, og på grundlag af hvilke Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) i 2020 vedtog standarder og anbefalet praksis vedrørende PNR-oplysninger (SARPs) ved hjælp af ændring 28 til tillæg 9 til Chicagokonventionen, som trådte i kraft i februar 2021¹⁹.

I Unionens holdning som fastlagt ved Rådets afgørelse (EU) 2021/121 hilses ICAO's SARPs vedrørende PNR-oplysninger velkommen, idet der heri fastsættes ambitiøse garantier for databeskyttelse, hvilket gør det muligt at gøre betydelige fremskridt på internationalt plan. Samtidig blev de krav, der følger af EU-retten (herunder relevant retspraksis), i nævnte rådsafgørelse anset for at være strengere end visse ICAO-standarder, fordi det i henhold til rådsafgørelsen kræves, at medlemsstaterne underretter om forskelle, og at der for at overføre PNR-oplysninger fra EU til tredjelande skal være et retsgrundlag, hvori der fastsættes klare og præcise regler og garantier i forbindelse med et tredjelandets kompetente myndigheds anvendelse af PNR-oplysninger²⁰. Ud fra de indledende drøftelser på teknisk plan meddelte Republikken Korea Kommissionens tjenestegrene, at landets retlige og administrative rammer er i overensstemmelse med ICAO's standarder.

I den forbindelse udgør forhandlingen om og indgåelsen af denne aftale med Republikken Korea en del af Kommissionens bredere bestræbelser på at følge en konsekvent og effektiv tilgang til overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande på grundlag af ICAO's SARPs om PNR-oplysninger og i overensstemmelse med EU-retten. Rådet anmodede i sine konklusioner fra juni 2021 også om, at der blev anvendt en sådan tilgang²¹.

Hermed tilstræber Kommissionen desuden at reagere på anmodninger fra luftfartsselskaber om at sikre større juridisk klarhed og forudsigelighed i forbindelse med overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande²².

¹⁸ UNSCR 2396 (2017): Sikkerhedsrådet: [...] 12. beslutter, at medlemsstaterne skal udvikle deres kapacitet til at indsamle, behandle og analysere passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) med henblik på at fremme ICAO's standarder og anbefalede praksis og til at sikre, at PNR-oplysninger anvendes af og deles med alle deres kompetente nationale myndigheder under fuld overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder med henblik på at forebygge, opdage og retsforfølge terrorhandlinger og dermed forbundne rejseaktiviteter [...]. Se også UNSCR 2482 (2019).

¹⁹ Bilag 9, kapitel 9, afsnit D, til konventionen angående international civil luftfart.

²⁰ EUT L 37 af 3.2.2021, s. 6.

²¹ Rådets konklusioner af 7. juni 2021 om overførsel af passagerliste(PNR)-oplysninger til tredjelande, navnlig Australien og Amerikas Forenede Stater, med henblik på bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet, Rådets dokument 9605/21 af 8. juni 2021: "opfordrer Kommissionen til at følge en konsekvent og effektiv tilgang til overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande med henblik på bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet på grundlag af ICAO's SARPs og i overensstemmelse med de relevante krav, der er fastsat i henhold til EU-retten."

²² Som bemærket af luftfartsselskaberne, herunder som svar på køreplanshøringen om den eksterne dimension af EU's PNR-politik, befinder de sig i stigende grad i en situation med "lovkonflikt" mellem to forskellige lovgivningsmæssige rammer. Kan ses på: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Flyrejser-udveksling-af-passagerlisteoplysninger-i-og-uden-for-EU-vurdering-da>.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Det proceduremæssige retsgrundlag for denne henstilling er artikel 218, stk. 3 og 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Forslaget har to hovedmål og -elementer, nemlig for det første nødvendigheden af at garantere den offentlige sikkerhed ved overførslen af PNR-oplysninger til Republikken Korea, og for det andet beskyttelsen af privatlivets fred og andre grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder for fysiske personer. Det materielle retsgrundlag er derfor artikel 16, stk. 2, og artikel 87, stk. 2, litra a), i TEUF.

• Proportionalitetsprincippet

Unionens mål med hensyn til dette forslag som beskrevet ovenfor kan kun nås ved at indføre et gyldigt retsgrundlag på EU-plan for at sikre en passende beskyttelse af de grundlæggende rettigheder ved overførsel af personoplysninger fra Unionen. Aftalens bestemmelser er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at nå dens vigtigste mål og finde en rimelig balance mellem det legitime mål om at opretholde den offentlige sikkerhed og de enkelte personers ret til beskyttelse af deres personoplysninger og privatliv.

• Valg af instrument

De fornødne garantier, der kræves for den specifikke behandling af PNR-oplysninger, som Republikken Korea modtager fra luftfartsselskaber om flyvninger, der udføres af luftfartsselskaber mellem Unionen og Republikken Korea, skal fastsættes ved hjælp af et gyldigt retsgrundlag i henhold til EU-retten. Nærværende aftale udgør et sådant retsgrundlag, der gør det muligt at overføre PNR-oplysninger.

• Grundlæggende rettigheder

Udveksling af PNR-oplysninger og et tredjeland's myndigheders behandling heraf udgør et indgreb i de grundlæggende rettigheder vedrørende privatlivets fred og databeskyttelse. Et sådant indgreb er imidlertid også berettiget, fordi aftalen forfølger legitime mål, nemlig at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Aftalen indeholder tilstrækkelige databeskyttelsesgarantier for de personoplysninger, der overføres og behandles, i overensstemmelse med EU-retten, navnlig artikel 7, 8, 47 og 52 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

3. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for EU-budgettet.

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Korea om overførsel af passagerlisteoplysninger fra Den Europæiske Union til Republikken Korea med henblik på forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16, stk. 2, og artikel 87, stk. 2, litra a), sammenholdt med artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Der bør indledes forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Korea om overførsel af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) fra Unionen til Republikken Korea med henblik på forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet.

(2) Aftalen bør overholde de grundlæggende rettigheder og de principper, der er fastlagt ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret") som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol, særlig retten til respekt for privatliv og familieliv, jf. chartrets artikel 7, retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. chartrets artikel 8, og retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, jf. chartrets artikel 47. Aftalen bør anvendes i overensstemmelse med disse rettigheder og principper og under behørig hensyntagen til proportionalitetsprincippet, jf. chartrets artikel 52, stk. 1.

(3) Aftalens bestemmelser bør fastsættes i forlængelse af de gældende internationale standarder for PNR-oplysninger, som findes i den internationale konvention angående civil luftfart, nemlig bilag 9 (lettelse), kapitel 9 (systemet til udveksling af passageroplysninger), afsnit D (passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger))²³.

(4) [I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Irland ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.]
ELLER [I medfør af artikel 3 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland [ved skrivelse af ...] meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.]

(5) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

²³

[Bilag 9, kapitel 9, afsnit D, til konventionen angående international civil luftfart.](#)

(6) Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 42 i forordning (EU) 2018/1725 og afgav udtalelse [xxx] den [xx.xx.xxxx] —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Europa-Kommissionen bemyndiges hermed til på Unionens vegne at føre forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Korea om overførsel af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) fra Unionen til Republikken Korea med henblik på forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet.

Artikel 2

Forhandlingsdirektiverne er anført i bilaget.

Artikel 3

Forhandlingerne føres i samråd med [navnet på det særlige udvalg indsættes af Rådet].

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*