

Bruxelles, 15. rujna 2025.
(OR. en)

12822/25

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	15. rujna 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2025) 490 final
Predmet:	Preporuka za ODLUKU VIJEĆA o odobravanju otvaranja pregovora o sporazumu između Europske unije i Republike Koreje o prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima iz Europske unije Republici Koreji u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 490 final.

Priloženo: COM(2025) 490 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.9.2025.
COM(2025) 490 final

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

**o odobravanju otvaranja pregovora o sporazumu između Europske unije i Republike
Koreje o prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima iz Europske unije
Republici Koreji u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih
djela terorizma i teških kaznenih djela**

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Jačanje međunarodne suradnje u području izvršavanja zakonodavstva, među ostalim u pogledu razmjene informacija, ključno je za uklanjanje prijetnji koje predstavljaju terorizam i teška transnacionalna kaznena djela. U najnovijem izvješću o procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala (SOCTA), koje je objavio Europol¹, opisuje se međunarodna dimenzija aktivnosti kriminalnih organizacija koje su počinitelji najtežih kaznenih djela. Europol usto u svojem najnovijem izvješću o stanju i trendovima u području terorizma (TE-SAT)² ističe ne samo izravne veze između transnacionalnog putovanja i organizacije terorističkih aktivnosti i teških kaznenih djela, nego i važnost učinkovitog otkrivanja, istrage i kaznenog progona drugih teških kaznenih djela radi sprečavanja i borbe protiv kaznenih djela terorizma.

Prikupljanjem i analizom podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) nadležna tijela raspolažu važnim elementima za otkrivanje sumnjivih obrazaca putovanja i identificiranje pomagača kriminalaca i terorista, posebno onih koji prije nisu bili poznati tijelima za izvršavanje zakonodavstva. PNR obuhvaća informacije koje putnici pružaju, a zračni prijevoznici prikupljaju i čuvaju u sustavima rezervacija i kontrole odlazaka za vlastite komercijalne potrebe. Sadržaj podataka iz PNR-a razlikuje se ovisno o informacijama koje se navode tijekom postupka rezervacije i prijave za let i može uključivati, na primjer, datume putovanja i cjeloviti plan puta jednog putnika ili skupine putnika koji putuju zajedno, podatke za kontakt kao što su adresa i telefonski broj, informacije o plaćanju, broj sjedala i informacije o prtljazi.

U skladu s tim, u EU-u i šire tijela za izvršavanje zakonodavstva često upotrebljavaju obradu podataka iz PNR-a za otkrivanje terorizma i drugih oblika teških kaznenih djela, kao što su kaznena djela povezana s drogom, trgovinom ljudima i seksualnim iskorištavanjem djece, i za sprečavanje njihova počinjenja.

Iako su podaci iz PNR-a neophodni za borbu protiv terorizma i teških kaznenih djela, njihov prijenos trećim zemljama i obrada koju provode tijela tih zemalja predstavljaju zadiranje u zaštitu prava pojedinaca u pogledu njihovih osobnih podataka. Stoga taj prijenos podataka iz PNR-a mora imati pravnu osnovu koja proizlazi iz prava EU-a i biti nužan, proporcionalan i podložan strogim ograničenjima i djelotvornim zaštitnim mjerama, kako je zajamčeno Poveljom EU-a o temeljnim pravima, posebno njezinim člancima 6., 7., 8., 21., 47. i 52. Kako bi se ostvarili ti važni ciljevi, potrebno je uspostaviti pravednu ravnotežu između legitimnog cilja očuvanja javne sigurnosti i prava svakog pojedinca na zaštitu osobnih podataka i privatnog života.

EU i Republika Koreja razvili su 2010. intenzivniji odnos uspostavom strateškog partnerstva koje se temelji na zajedničkim vrijednostima i interesima. Okvirni sporazum između EU-a i Republike Koreje potpisan u svibnju 2010. temelj je za suradnju u važnim političkim i globalnim pitanjima. Republika Koreja strateški je partner Europske unije sličnih stavova u borbi protiv terorizma i drugih teških oblika transnacionalnih kaznenih djela. U okviru

¹ Procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u (SOCTA) |Europol

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

Ujedinjenih naroda, skupine G20 i drugih multilateralnih foruma Europska unija i Republika Koreja blisko surađuju na unapređenju globalnih sigurnosnih okvira i na jačanju sigurnosti svojih građana.

Komisija je 17. prosinca 2021. donijela odluku o primjerenosti u pogledu prijenosa osobnih podataka iz EU-a u Republiku Koreju među komercijalnim subjektima³, u kojoj je zaključila da Republika Koreja osigurava razinu zaštite koja je u osnovi istovjetna onoj zajamčenoj Općom uredbom o zaštiti podataka (OUZP)⁴. U tom je kontekstu Komisija također ocijenila uvjete i zaštitne mjere pod kojima korejska javna tijela, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva, mogu pristupiti podacima tih subjekata. Iako procjena adekvatnosti na temelju ove Odluke ne obuhvaća obradu podataka iz PNR-a, ona ipak pruža dokaze da u pravnom okviru Republike Koreje već postoje temelji za osnovne mjere za zaštitu podataka pa bi stoga također trebala pružiti osnovu za uvođenje potrebnih odgovarajućih zaštitnih mjera u sporazumu o PNR-u, posebno provedivih prava ispitanika, sudske zaštite i neovisnog nadzora.

Od 2008. Republika Koreja jasno je izrazila interes Komisiji za započinjanje pregovora s ciljem sklapanja sporazuma o PNR-u s Europskom unijom. Kontakti su se intenzivirali od kolovoza 2024., što je rezultiralo nizom korespondencija i sastanaka u svibnju i lipnju 2025. Konkretno, u tim je prilikama Republika Koreja istaknula hitnu potrebu za pribavljanjem podataka iz PNR-a od zračnih prijevoznika EU-a s obzirom na sve veću trgovinu drogom, koja se može povezati s letovima koji dolaze iz Europe.

U skladu sa zakonodavstvom Republike Koreje, od 2006. zračni prijevoznici obvezni su prenositi podatke iz evidencije podataka o putnicima (PNR) Korejskoj carinskoj službi (KCS). Cilj je tog zakonodavstva povećati sigurnost Republike Koreje pribavljanjem podataka iz PNR-a prije dolaska ili odlaska putnika i na taj način uvelike povećati sposobnost da se unaprijed provedu učinkovite i djelotvorne procjene rizika u vezi s putnicima. U tom je kontekstu Republika Koreja dostavila i relevantne informacije o broju redovnih letova između EU-a i Republike Koreje (otprilike 12 000 u 2024.) i usklađenosti svojeg zakonodavstva sa standardima ICAO-a za PNR.

Kako bi se omogućio prijenos podataka iz PNR-a iz EU-a u Republiku Koreju radi učinkovite borbe protiv terorizma i drugih oblika teških transnacionalnih kaznenih djela, potreban je međunarodni sporazum kojim bi se osigurala potrebna pravna osnova na razini EU-a. Takav budući sporazum trebao bi zajamčiti odgovarajuće mjere za zaštitu podataka u smislu članka 46. stavka 2. točke (a) Opće uredbe o zaštiti podataka⁵, uključujući sustav neovisnog nadzora. Budućim sporazumom trebala bi se poštovati temeljna prava i načela priznata Poveljom Unije o temeljnim pravima, posebice pravo na privatni i obiteljski život iz članka 7. Povelje, pravo na zaštitu osobnih podataka iz članka 8. Povelje te pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje iz članka 47. Povelje.

Komisija stoga smatra da je nužno započeti pregovore s Republikom Korejom koji će imenovanom korejskom nadležnom tijelu omogućiti da iz Europske unije prima i obrađuje podatke iz PNR-a, podložno odgovarajućim zaštitnim mjerama. Usto, takvim bi se sporazumom mogla potaknuti suradnja u području izvršavanja zakonodavstva jer bi se

³ Provedbena odluka Komisije (EU) 2022/254 od 17. prosinca 2021. u skladu s Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenosti zaštite osobnih podataka u Republici Koreji na temelju Zakona o zaštiti osobnih informacija (SL L 44, 24.2.2022., str. 1.).

⁴ Uredba (EU) 2016/679, SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

⁵ SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

povećale mogućnosti razmjene podataka iz PNR-a i analitičkih informacija koje proizlaze iz obrade PNR-a između nadležnih tijela Republike Koreje i država članica EU-a u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona terorizma i teških kaznenih djela.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

U Europskoj Uniji, Europski parlament i Vijeće Europske unije 2016. donijeli su Direktivu (EU) 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela („Direktiva o PNR-u”)⁶. Tom se direktivom uređuju prijenos i obrada podataka iz PNR-a u Europskoj uniji i utvrđuju važne mjere za zaštitu temeljnih prava, konkretno prava na privatnost i prava na zaštitu osobnih podataka. U lipnju 2022. Sud Europske unije potvrdio je valjanost te direktive s obzirom na Povelju EU-a o temeljnim pravima i Ugovore Unije u presudi u predmetu C-817/19⁷.

Kad je riječ o vanjskoj politici EU-a o PNR-u, Komisija je prvo utvrdila osnovne odrednice takve politike u Komunikaciji iz 2003.⁸, koja je revidirana u Komunikaciji donesenoj 2010.⁹ Trenutačno su na snazi tri međunarodna sporazuma između EU i trećih zemalja kojima su obuhvaćeni prijenos i obrada podataka iz PNR-a iz EU-a, a to su sporazumi između EU-a i Australije¹⁰, Sjedinjenih Američkih Država (iz 2012.)¹¹ i Ujedinjene Kraljevine (iz 2020.)¹². Nakon pregovora koji su uslijedili nakon donošenja Mišljenja 1/15 Suda Europske unije od 26. srpnja 2017.¹³, novi sporazum o PNR-u s Kanadom potpisan je 4. listopada 2024.¹⁴ Komisija je u ožujku 2024., nakon odobrenja Vijeća¹⁵, pokrenula i pregovore sa Švicarskom, Islandom i Norveškom. Iz tih su pregovora 12. lipnja 2025. proizašli prijedlozi Komisije za potpisivanje i sklapanje sporazuma o PNR-u s Islandom¹⁶ i Norveškom¹⁷.

Na međunarodnoj razini, sve više trećih zemalja počelo je razvijati kapacitete za prikupljanje podataka iz PNR-a od zračnih prijevoznika. To su dodatno potaknule rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (iz 2017. i 2019.) u kojima se od svih država zahtijeva da razviju kapacitete za prikupljanje i upotrebu podataka iz PNR-a¹⁸, a na čijem je temelju Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO) 2020. donijela standarde i

⁶ Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL L 119, 4.5.2016., str. 132.).

⁷ Presuda Suda (veliko vijeće) od 21. lipnja 2022. „Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres”, C-817/19, EU:C:2022:491. Presuda se odnosila na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio belgijski Cour Constitutionnelle (ustavni sud).

⁸ COM(2003) 826 final (16.12.2003.).

⁹ COM(2010) 492 final (21.9.2010.).

¹⁰ SL L 186, 14.7.2012., str. 4.

¹¹ SL L 215, 11.8.2012., str. 5.

¹² SL L 149, 30.4.2021., str. 710.

¹³ Mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o prijenosu i obradi podataka iz popisa imena putnika) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592.

¹⁴ SL L, 2024/2891, 14.11.2024.

¹⁵ Odluka Vijeća (EU) 2024/947, 2024/948 i 2024/988 od 4. ožujka 2024.

¹⁶ COM(2025) 294 final; COM(2025) 295 final (12.6.2025.).

¹⁷ COM(2025) 282 final; COM(2025) 279 final (12.6.2025.).

¹⁸ RVSUN 2396 (2017.): „Vijeće sigurnosti: [...] 12. odlučuje da države članice, radi promicanja standarda i preporučenih praksi ICAO-a, moraju razviti kapacitete za prikupljanje, obradu i analizu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) te osigurati da podatke iz PNR-a upotrebljavaju sva nadležna nacionalna tijela i da se ti podaci razmjenjuju sa svim nadležnim nacionalnim tijelima uz puno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela terorizma i s njima povezanih putovanja [...]”. Vidjeti i UNSCR 2482 (2019.).

preporučene prakse u vezi s PNR-om izmjenom 28. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji, koja se počela primjenjivati u veljači 2021.¹⁹

Prema stajalištu Unije, kako je utvrđeno Odlukom Vijeća (EU) 2021/121, pozdravlja se što se standardima i preporučenim praksama ICAO-a uvode ambiciozne zaštitne mjere u područje zaštite podataka i omogućuje ostvarivanje znatnog napretka na međunarodnoj razini. U toj se odluci Vijeća istodobno navodi da su, s obzirom na to da su države članice dužne obavješćivati o razlikama, zahtjevi koji proizlaze iz prava Unije (uključujući relevantnu sudsku praksu) *stroži* od određenih standarda ICAO-a i da je za prijenose iz EU-a u treće zemlje potrebna pravna osnova kojom se utvrđuju jasna i precizna pravila i zaštitne mjere u vezi s time kako nadležna tijela treće zemlje upotrebljavaju podatke iz PNR-a²⁰. Na temelju preliminarne rasprave održanih na tehničkoj razini Republika Koreja obavijestila je službe Komisije da je njihov pravni i administrativni okvir u skladu sa standardima ICAO-a.

U tom su kontekstu pregovori i sklapanje ovog sporazuma s Republikom Korejom dio općih nastojanja Komisije da primijeni dosljedan i učinkovit pristup prijenosu podataka iz PNR-a trećim zemljama, nadovezujući se na SARP-ove ICAO-a i u skladu s pravom Unije. Takav je pristup Vijeće zatražilo i u svojim zaključcima iz lipnja 2021.²¹

Komisija ovim putem ujedno želi odgovoriti na pozive zračnih prijevoznika za osiguravanje veće pravne jasnoće i predvidljivosti prijenosa podataka iz PNR-a trećim zemljama²².

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Postupovna pravna osnova ove preporuke je članak 218. stavci 3. i 4. Ugovora o funkcioniranju EU-a.

Prijedlog ima dva glavna cilja i elementa, jedan u vezi s potrebom da se zajamči javna sigurnost prijenosom podataka iz PNR-a Republici Koreji, a drugi u vezi sa zaštitom privatnosti i drugih temeljnih prava i sloboda pojedinaca. Stoga su materijalna pravna osnova članak 16. stavak 2. i članak 87. stavak 2. točka (a) UFEU-a.

• Proporcionalnost

Ciljevi Unije u vezi s ovim Prijedlogom, kako su prethodno navedeni, mogu se postići samo utvrđivanjem valjane pravne osnove na razini Unije kako bi se osiguralo da se pri prijenosima osobnih podataka iz Unije na odgovarajući način štite temeljna prava. Odredbe sporazuma ograničene su na ono što je nužno za ostvarivanje njegovih glavnih ciljeva i njima se postiže

¹⁹ Odjeljak D poglavlja 9. Priloga 9. Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu.

²⁰ SL L 37, 3.2.2021., str. 6.

²¹ Zaključci Vijeća od 7. lipnja 2021. o prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) trećim zemljama, osobito Australiji i Sjedinjenim Američkim Državama, u svrhu borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela, Dokument Vijeća 9605/21 od 8. lipnja 2021.: „Poziva Komisiju da primijeni dosljedan i učinkovit pristup u pogledu prijenosa podataka iz PNR-a trećim zemljama u svrhu borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela, na temelju standarda i preporučenih praksi ICAO-a te u skladu s relevantnim zahtjevima utvrđenima pravom Unije.”

²² Kako su primijetili zračni prijevoznici, među ostalim u odgovoru na savjetovanje o planu djelovanja za vanjsku dimenziju politike EU-a o PNR-u, sve se češće nalaze u situaciji „sukoba propisa” između dva različita regulatorna okvira, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Zracni-prijevoz-razmjena-podataka-o-putnicima-unutar-i-izvan-EU-a-ocjena_hr.

pravedna ravnoteža između legitimnog cilja očuvanja javne sigurnosti i prava pojedinca na zaštitu osobnih podataka i privatnog života.

- **Odabir instrumenta**

Odgovarajuće zaštitne mjere potrebne za posebnu obradu podataka iz PNR-a koje Republika Koreja primi od zračnih prijevoznika na letovima koje obavljaju zračni prijevoznici između Unije i Republike Koreje trebaju se uspostaviti na temelju valjane pravne osnove u skladu s pravom EU-a. Ovaj je sporazum takva pravna osnova koja omogućuje prijenos podataka iz PNR-a.

- **Temeljna prava**

Razmjena podataka iz PNR-a i njihova obrada koju vrše tijela treće zemlje predstavljaju zadiranje u temeljna prava na privatnost i zaštitu podataka. Međutim, takvo je zadiranje opravdano i stoga što se sporazumom ispunjavaju legitimni ciljevi, a to su sprečavanje, otkrivanje, istraga i progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Sporazum obuhvaća odgovarajuće mjere za zaštitu podataka primjenjive na osobne podatke koji se prenose i obrađuju, u skladu s pravom EU-a, a posebno člancima 7., 8., 47. i 52. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

3. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog nema utjecaj na proračun EU-a.

ODLUKU VIJEĆA

o odobravanju otvaranja pregovora o sporazumu između Europske unije i Republike Koreje o prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima iz Europske unije Republici Koreji u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 16. stavak 2. i članak 87. stavak 2. točku (a), u vezi s člankom 218. stavcima 3. i 4.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

(1) Potrebno je otvoriti pregovore s ciljem sklapanja sporazuma između Europske unije i Republike Koreje o prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) iz Unije Republici Koreji u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

(2) Sporazum bi trebao poštovati temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”), kako ih tumači Sud Europske unije, posebno pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 7. Povelje, pravo na zaštitu osobnih podataka iz članka 8. Povelje te pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje iz članka 47. Povelje. Sporazum bi se trebao primjenjivati u skladu s tim pravima i načelima te uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti iz članka 52. stavka 1. Povelje.

(3) U odredbama sporazuma trebali bi se promicati primjenjivi međunarodni standardi za PNR, kako su sadržani u Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, posebno njezinu odjeljku D (Podaci iz evidencije podataka o putnicima (PNR)) poglavlju 9. (Sustav razmjene podataka o putnicima) Priloga 9. (Olakšavanje)²³.

(4) [U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.] ILI [U skladu s člankom 3. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska je [pismom od ...] obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Odluke].

(5) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i UFEU-u, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

²³

[Odjeljak D poglavlja 9. Priloga 9. Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu.](#)

(6) Provedeno je savjetovanje s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka u skladu s člankom 42. Uredbe (EU) 2018/1725 te je on dao mišljenje [xxx] [xx.xx.xxxx].

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Europska komisija ovlašćuje se za pregovaranje, u ime Unije, o sporazumu između Unije i Republike Koreje o prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) iz Unije Republici Koreji u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

Članak 2.

Pregovaračke smjernice utvrđene su u Prilogu.

Članak 3.

Pregovori se vode uz savjetovanje s [ime posebnog odbora upisuje Vijeće].

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*