Conselho
da União Europeia

Bruxelas, 15 de setembro de 2025
(OR. en)

12822/25

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

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	15 de setembro de 2025
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.° doc. Com.:	COM(2025) 490 final
Assunto:	Recomendação de DECISÃO DO CONSELHO que autoriza a abertura de negociações tendo em vista a celebração de um acordo entre a União Europeia e a República da Coreia sobre a transferência de dados dos registos de identificação dos passageiros da União Europeia para a República da Coreia para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2025) 490 final.

Anexo: COM(2025) 490 final

COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 15.9.2025
COM(2025) 490 final

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza a abertura de negociações tendo em vista a celebração de um acordo entre a União Europeia e a República da Coreia sobre a transferência de dados dos registos de identificação dos passageiros da União Europeia para a República da Coreia para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Para fazer face às ameaças que o terrorismo e a criminalidade transnacional grave representam, é essencial reforçar a cooperação policial internacional, nomeadamente a nível da partilha de informações. O mais recente relatório de Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada (SOCTA) publicado pela Europol[1] ilustra a dimensão internacional das atividades das organizações criminosas mais importantes. Além disso, o mais recente relatório da Europol sobre a Situação e Tendências do Terrorismo (TE-SAT)[2] sublinha não só as ligações diretas entre as viagens transnacionais e a organização de atividades terroristas e crimes graves, mas também a importância de detetar, investigar e reprimir eficazmente outras infrações graves para efeitos de prevenção e combate ao terrorismo.

A recolha e a análise dos dados do registo de identificação dos passageiros (PNR) podem fornecer às autoridades elementos importantes que lhes permitam detetar padrões de viagem suspeitos e identificar cúmplices de criminosos e terroristas, em especial os anteriormente desconhecidos das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Os dados PNR contêm informações fornecidas pelos passageiros e recolhidas e conservadas pelas transportadoras aéreas nos seus sistemas de reserva e de controlo das partidas, para fins comerciais. O conteúdo dos dados PNR varia em função das informações facultadas durante o processo de reserva e registo e pode incluir, por exemplo, as datas da viagem e o itinerário completo do passageiro ou grupo de passageiros que viajam em conjunto, dados de contacto como o endereço e o número de telefone, informações sobre pagamentos, o número do lugar e informações sobre a bagagem.

Por conseguinte, o tratamento dos dados PNR tornou-se um instrumento de aplicação da lei amplamente utilizado, na UE e no resto do mundo, para detetar atividades terroristas e outras formas de criminalidade grave, como as infrações relacionadas com a droga, o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças, bem como para prevenir a prática de tais crimes.

Embora os dados PNR sejam essenciais para combater o terrorismo e a criminalidade grave, a transferência destes dados para países terceiros, bem como o seu tratamento pelas autoridades de tais países, constituem uma ingerência na proteção dos direitos das pessoas no que diz respeito aos seus dados pessoais. Por este motivo, as transferências de dados PNR exigem uma base jurídica no direito da UE e devem ser necessárias, proporcionadas e sujeitas a limitações estritas e a garantias efetivas, como assegurado pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE, nomeadamente os artigos 6.º, 7.º, 8.º, 21.º, 47.º e 52.º. Para alcançar estes importantes objetivos, é necessário encontrar um justo equilíbrio entre a finalidade legítima de manter a segurança pública e o direito individual à proteção dos dados pessoais e da vida privada.

Em 2010, a UE e a República da Coreia promoveram a sua relação ao estatuto de Parceria Estratégica, baseada em valores partilhados e interesses comuns. O Acordo-Quadro UE-República da Coreia, assinado em maio de 2010, constitui a base para a cooperação em

---

1 Europol, Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada (SOCTA).

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

questões políticas e globais importantes. A República da Coreia é um parceiro estratégico e que partilha as mesmas ideias da União Europeia na luta contra o terrorismo e as formas graves de criminalidade transnacional. No âmbito das Nações Unidas, do G20 e de outras instâncias multilaterais, a União Europeia e a República da Coreia trabalham em estreita colaboração para melhorar os quadros de segurança a nível mundial e reforçar a segurança dos seus cidadãos.

Em 17 de dezembro de 2021, a Comissão adotou uma decisão de adequação relativa à transferência de dados pessoais da UE para a República da Coreia entre operadores comerciais[3], concluindo que a República da Coreia assegura um nível de proteção essencialmente equivalente ao garantido pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)[4]. Neste contexto, a Comissão avaliou igualmente as condições e garantias ao abrigo das quais as autoridades públicas coreanas, incluindo as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, podem aceder aos dados na posse desses operadores. Embora a avaliação da adequação ao abrigo dessa decisão não abranja o tratamento dos dados PNR enquanto tal, fornece, no entanto, provas de que as bases para garantias essenciais em matéria de proteção de dados já existem no ordenamento jurídico da República da Coreia e, por conseguinte, devem também constituir a base para a apresentação das garantias correspondentes necessárias num acordo PNR, em especial, os direitos oponíveis dos titulares dos dados, o recurso judicial e a supervisão independente.

Desde 2008, a República da Coreia tem manifestado claramente à Comissão o seu interesse em encetar negociações com o objetivo de celebrar um acordo PNR com a União Europeia. Os contactos intensificaram-se a partir de agosto de 2024 e culminaram em várias trocas de correspondência e reuniões em maio e junho de 2025. Em especial, nestas últimas ocasiões, a República da Coreia indicou uma necessidade premente de obter dados PNR das transportadoras aéreas da UE, tendo em conta o aumento do tráfico de droga, que pode estar ligado aos voos provenientes da Europa.

De acordo com a legislação da República da Coreia, desde 2006, as transportadoras aéreas são obrigadas a transmitir os dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) ao Serviço Aduaneiro da Coreia (KCS). Esta legislação visa reforçar a segurança do país através da obtenção de dados PNR antes da chegada ou da partida dos passageiros e, por conseguinte, melhora consideravelmente a capacidade para levar a cabo uma avaliação prévia eficaz e eficiente dos riscos associados aos passageiros. Neste contexto, a República da Coreia também partilhou informações relativas à quantidade de voos regulares entre a UE e a República da Coreia (cerca de 12 000 em 2024), bem como quanto à conformidade da sua legislação com as normas da OACI em matéria de PNR.

Para permitir a transferência de dados PNR da UE para a República da Coreia, a fim de combater eficazmente o terrorismo e outras formas graves de criminalidade transnacional, é necessário um acordo internacional que proporcione a base jurídica necessária a nível da UE. Este tipo de acordo futuro deve prever garantias adequadas em matéria de proteção de dados na aceção do artigo 46.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados[5],

---

3 Decisão de Execução (UE) 2022/254 da Comissão, de 17 de dezembro de 2021, nos termos do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a adequação do nível de proteção dos dados pessoais assegurado pela República da Coreia no âmbito da Lei relativa à proteção de informações pessoais (JO L 44 de 24.2.2022, p. 1).

4 Regulamento (UE) 2016/679 (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

5 JO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

incluindo um sistema de supervisão independente. O futuro acordo deve respeitar os direitos fundamentais e observar os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o direito ao respeito da vida privada e familiar, reconhecido no artigo 7.º, o direito à proteção dos dados pessoais, reconhecido no artigo 8.º, e o direito à ação e a um tribunal imparcial, reconhecido no artigo 47.º da Carta.

Por estes motivos, a Comissão considera uma prioridade encetar negociações com a República da Coreia tendo em vista a celebração de um acordo bilateral que permita à autoridade coreana competente designada receber e tratar dados PNR da União Europeia, sob reserva das garantias adequadas. Além disso, tal acordo seria um meio para promover a cooperação policial ao melhorar as possibilidades de intercâmbio de dados PNR, bem como de informações analíticas resultantes do seu tratamento, entre as autoridades competentes da República da Coreia e dos Estados-Membros da UE para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão do terrorismo e da criminalidade grave.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

Em 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram a Diretiva (UE) 2016/681 relativa à utilização dos dados PNR para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave («Diretiva PNR»)[6]. Esta diretiva regula a transferência e o tratamento dos dados PNR na União Europeia e estabelece garantias importantes para a proteção dos direitos fundamentais, nomeadamente os direitos à privacidade e à proteção dos dados pessoais. Em junho de 2022, no acórdão proferido no processo C-817/19[7], o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) confirmou a validade e a conformidade desta diretiva com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com os Tratados da União.

No que diz respeito à política externa da UE em matéria de PNR, a Comissão começou por definir as grandes linhas dessa política numa comunicação de 2003[8], que foi revista numa comunicação adotada em 2010[9]. Estão atualmente em vigor três acordos internacionais entre a UE e países terceiros, a saber, a Austrália[10], os Estados Unidos[11] (2012) e o Reino Unido[12] (2020), que abrangem a transferência e o tratamento de dados PNR da UE. Após as negociações que se seguiram ao Parecer 1/15 do TJUE de 26 de julho de 2017[13], foi assinado um novo acordo PNR com o Canadá em 4 de outubro de 2024[14]. Em março de 2024, na sequência da autorização do Conselho[15], a Comissão encetou igualmente negociações com a

6 Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (JO L 119 de 4.5.2016, p. 132).

7 Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 21 de junho de 2022, Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Este acórdão diz respeito a um pedido de decisão prejudicial apresentado pela *Cour Constitutionnelle* da Bélgica.

8 COM(2003) 826 final de 16.12.2003.

9 COM(2010) 492 final de 21.9.2010.

10 JO L 186 de 14.7.2012, p. 4.

11 JO L 215 de 11.8.2012, p. 5.

12 JO L 149 de 30.4.2021, p. 710.

13 Parecer 1/15 (Acordo PNR UE-Canadá), de 26 de julho de 2017, EU:C:2017:592.

14 JO L, 2024/2891, 14.11.2024.

15 Decisões (UE) 2024/947, 2024/948 e 2024/988 do Conselho, de 4 de março de 2024.

Suíça, a Islândia e a Noruega. Em 12 de junho de 2025, estas negociações resultaram em propostas da Comissão para assinar e celebrar acordos PNR com a Islândia[16] e a Noruega[17].

No plano internacional, um número crescente de países terceiros começou a desenvolver as suas capacidades de recolha de dados PNR das transportadoras aéreas. Esta tendência é ainda impulsionada pelas resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (em 2017 e 2019), que exigem que todos os Estados desenvolvam a capacidade de recolher e utilizar dados PNR[18], com base nas quais a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) adotou as Normas e Práticas Recomendadas (SARP) relativas aos PNR em 2020, através da alteração 28 do anexo 9 da Convenção de Chicago, que se tornaram aplicáveis em fevereiro de 2021[19].

Segundo a posição estabelecida pela Decisão (UE) 2021/121 do Conselho, a União congratula-se com as SARP da OACI relativas aos PNR, dado que estabelecem garantias ambiciosas em matéria de proteção de dados, permitindo assim realizar progressos significativos a nível internacional. Ao mesmo tempo, o Conselho considerou, na referida decisão, que as obrigações decorrentes do direito da União (incluindo a jurisprudência pertinente) são *mais exigentes* do que certas normas da OACI, na medida em que impõem aos Estados-Membros que notifiquem diferenças, e que as transferências da UE para países terceiros requerem uma base jurídica que estabeleça normas e garantias claras e precisas em relação à utilização dos dados PNR pelas autoridades competentes de um país terceiro[20]. Com base nos debates preliminares realizados a nível técnico, a República da Coreia informou os serviços da Comissão de que o seu quadro jurídico e administrativo respeita as normas da OACI.

Neste contexto, as negociações e a celebração deste acordo com a República da Coreia inscreve-se num esforço mais vasto da Comissão para seguir uma abordagem coerente e eficaz no que respeita à transferência de dados PNR para países terceiros, com base nas SARP da OACI relativas aos PNR e em consonância com o direito da União. Esta abordagem foi igualmente solicitada pelo Conselho nas suas Conclusões de junho de 2021[21].

---

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

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

18 Resolução 2396 (2017) do CSNU: «O Conselho de Segurança: [...] 12. Decide que os Estados membros da ONU devem desenvolver a capacidade de recolher, tratar e analisar, em conformidade com as normas e práticas recomendadas da OACI, os dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR), bem como de assegurar que esses dados sejam utilizados e partilhados com todas as suas autoridades nacionais competentes, no pleno respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, para efeitos de prevenção, deteção e investigação de infrações terroristas e viagens conexas [...]». Ver também a Resolução 2482 (2019) do CSNU.

19 Anexo 9, capítulo 9, secção D, da Convenção sobre Aviação Civil Internacional.

20 JO L 37 de 3.2.2021, p. 6.

21 Conclusões do Conselho, de 7 de junho de 2021, sobre a transferência de dados do registo de identificação dos passageiros (PNR) para países terceiros, em particular a Austrália e os Estados Unidos, para fins de luta contra o terrorismo e a criminalidade grave, Documento 9605/21 do Conselho de 8 de junho de 2021: «*Insta a Comissão a adotar uma abordagem coerente e eficaz no que respeita à transferência de dados PNR para países terceiros para efeitos de luta contra o terrorismo e a criminalidade grave, com base nas SARP da OACI e em conformidade com os requisitos pertinentes estabelecidos no direito da União*».

A Comissão procura igualmente responder aos pedidos das transportadoras aéreas para que seja assegurada uma maior clareza jurídica e uma maior previsibilidade relativamente às transferências de dados PNR para países terceiros[22].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A base jurídica processual da presente recomendação é o artigo 218.º, n.os 3 e 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A proposta possui dois objetivos e componentes principais, um ligado à necessidade de salvaguardar a segurança pública através da transferência dos dados PNR para a República da Coreia e o outro respeitante à proteção da privacidade e outros direitos e liberdades fundamentais. Assim, a base jurídica material é o artigo 16.º, n.º 2, e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE.

• Proporcionalidade

Os objetivos da União no que respeita à presente proposta, acima enunciados, só podem ser alcançados estabelecendo uma base jurídica válida ao nível da União para assegurar a proteção adequada dos direitos fundamentais nas transferências de dados pessoais a partir da União. As disposições do acordo limitam-se ao necessário para atingir os seus principais objetivos e encontrar um justo equilíbrio entre a finalidade legítima de manter a segurança pública e o direito individual à proteção dos dados pessoais e da vida privada.

• Escolha do instrumento

As garantias adequadas necessárias para o tratamento específico dos dados PNR recebidos pela República da Coreia das transportadoras aéreas em voos operados por transportadoras aéreas entre a União e a República da Coreia devem ser estabelecidas através de uma base jurídica válida ao abrigo do direito da UE. Este acordo constitui essa base jurídica que permite a transferência de dados PNR.

• Direitos fundamentais

O intercâmbio de dados PNR e o seu tratamento pelas autoridades de um país terceiro constitui uma ingerência nos direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados. No entanto, essa ingerência justifica-se também porque o acordo pretende alcançar objetivos legítimos, nomeadamente, prevenir, detetar, investigar e reprimir o terrorismo e a criminalidade grave. O acordo inclui garantias adequadas em matéria de proteção dos dados pessoais transferidos e tratados, em conformidade com o direito da UE, nomeadamente os artigos 7.º, 8.º, 47.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

---

[22] As transportadoras aéreas encontram-se cada vez mais numa situação de «conflito de leis» entre dois quadros regulamentares diferentes, como referido nomeadamente em resposta à consulta sobre o roteiro para a dimensão externa da política da UE em matéria de PNR, disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Air-travel-sharing-passenger-name-data-within-the-EU-and-beyond-assessment-_pt.

3. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Sem incidência no orçamento da União.

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza a abertura de negociações tendo em vista a celebração de um acordo entre a União Europeia e a República da Coreia sobre a transferência de dados dos registos de identificação dos passageiros da União Europeia para a República da Coreia para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 16.º, n.º 2, e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), em conjugação com o artigo 218.º, n.os 3 e 4,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Devem ser encetadas negociações tendo em vista a celebração de um acordo entre a União Europeia e a República da Coreia sobre a transferência de dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) da União Europeia para a República da Coreia para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

(2) O acordo deve respeitar os direitos fundamentais e observar os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»), como interpretados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, nomeadamente o direito ao respeito pela vida privada e familiar, previsto no artigo 7.º, o direito à proteção dos dados pessoais, previsto no artigo 8.º, e o direito à ação e a um tribunal imparcial, previsto no artigo 47.º da Carta. O acordo deve ser aplicado em conformidade com esses direitos e princípios tendo devidamente em conta o princípio da proporcionalidade, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

(3) As disposições do acordo devem basear-se nas normas internacionais aplicáveis em matéria de PNR, conforme consagradas na Convenção sobre Aviação Civil Internacional, nomeadamente no anexo 9 (Facilitação), capítulo 9 (Sistema de intercâmbio de dados dos passageiros), secção D [dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)][23].

(4) [Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e sem prejuízo do artigo 4.º do referido Protocolo, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.] OU [Nos termos do artigo 3.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Irlanda notificou (, por ofício de…,) a sua intenção de participar na adoção e na aplicação da presente decisão.].

[23] Anexo 9, capítulo 9, secção D, da Convenção sobre Aviação Civil Internacional.

(5) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao TFUE, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

(6) A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados foi consultada nos termos do artigo 42.º do Regulamento (UE) 2018/1725 e emitiu o Parecer [xxx] em [xx.xx.xxxx].

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Comissão Europeia fica autorizada a realizar negociações, em nome da União, com vista à celebração de um acordo entre a União Europeia e a República da Coreia sobre a transferência de dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) da UE para a República da Coreia para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

Artigo 2.º

As diretrizes de negociação constam do anexo.

Artigo 3.º

As negociações devem ser conduzidas em consulta com o [designação do comité especial a inserir pelo Conselho].

Artigo 4.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente