

**Bryssel den 15 september 2025
(OR. en)**

12822/25

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

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	15 september 2025
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2025) 490 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS BESLUT om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Korea om överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) från Europeiska unionen till Republiken Korea i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 490 final.

Bilaga: COM(2025) 490 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.9.2025
COM(2025) 490 final

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Korea om överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) från Europeiska unionen till Republiken Korea i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Ett starkare internationellt samarbete om brottsbekämpning, även vad gäller informationsutbyte, är avgörande för att hantera det hot som terrorism och grov gränsöverskridande brottslighet utgör. Europols senaste rapport om hotbilda-bedomningen avseende grov och organiserad brottslighet (Socta)¹ visar att de flesta brottsorganisationer som sysslar med grov brottslighet har internationella förgreningar. I Europols senaste rapport om den rådande situationen och tendenserna inom terrorismen i Europa² betonas inte bara de direkta kopplingarna mellan gränsöverskridande resande och terrorism respektive grov brottslighet, utan även vikten av att effektivt spåra, utreda och lagföra annan grov brottslighet i syfte att förebygga, förhindra och bekämpa terroristbrott.

Insamling och analys av passageraruppgifter (*PNR-uppgifter*) kan ge myndigheterna viktig information som ger dem möjlighet att upptäcka misstänkta resmönster och identifiera medhjälpare till kriminella och terrorister, i synnerhet sådana som ännu är okända för de brottsbekämpande myndigheterna. PNR-uppgifter omfattar information som tillhandahålls av passagerare och som samlas in och lagras i lufttrafikföretagens boknings- och avgångskontrollsystem för deras egna affärssyften. Sammansättningen av PNR-uppgifterna varierar beroende på vilken information som lämnas i samband med bokning och incheckning, men kan exempelvis omfatta uppgifter om resedatum och rutten för passageraren eller en grupp passagerare som reser tillsammans, kontaktuppgifter som adress och telefonnummer, betalningsuppgifter, stolsnummer och bagageinformation.

Därför har behandling av PNR-uppgifter blivit ett allmänt använt redskap för brottsbekämpningen inom EU och på annat håll, för att upptäcka terrorism och andra former av grov brottslighet, exempelvis narkotikarelaterade brott, människohandel och sexuell exploatering av barn samt för att förhindra sådana brott.

Överföring av PNR-uppgifter till tredjeland för vidarebehandling av deras myndigheter är viktig för att bekämpa terrorism och grov brottslighet, men utgör samtidigt ett intrång i skyddet av enskildas rättigheter vad gäller deras personuppgifter. Därför kräver överföringen av PNR-uppgifter en EU-rättslig grund, och den måste vara nödvändig, proportionerlig och underställd strikta begränsningar och effektiva skyddsåtgärder på det sätt som garanteras genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, bland annat i artiklarna 6, 7, 8, 21, 47 och 52. För att uppnå dessa viktiga mål krävs en rimlig balans mellan det legitima målet att bevara allmän säkerhet respektive var och ens rätt till skydd av de egna personuppgifterna och den personliga integriteten.

Under 2010 fördjupade EU och Republiken Korea sina allmänna förbindelser och ingick ett strategiskt partnerskap som bygger på gemensamma värderingar och intressen. Ramavtalet mellan EU och Republiken Korea, som undertecknades i maj 2010, utgör grunden för samarbete i viktiga politiska och globala frågor. Republiken Korea är en likasinnad och strategisk partner till EU i kampen mot terrorism och annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet. EU och Republiken Korea arbetar nära tillsammans för att förbättra globala

¹ [Hotbilda-bedomningen avseende grov och organiserad brottslighet \(Socta\) | Europol.](#)

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

säkerhetsstrukturer och stärka säkerheten för sina medborgare inom FN, G20-gruppen och andra multilaterala forum.

Den 17 december 2021 antog kommissionen ett beslut om adekvat skyddsnivå när det gäller överföring av personuppgifter från EU till Republiken Korea mellan kommersiella aktörer³, och drog slutsatsen att Republiken Korea säkerställer en skyddsnivå som i allt väsentligt är likvärdig med den som garanteras enligt den allmänna dataskyddsförordningen⁴. I samband med detta bedömde kommissionen även de villkor och skyddsåtgärder enligt vilka sydkoreanska myndigheter, inbegripet brottsbekämpande myndigheter, kan få tillgång till uppgifter som innehas av dessa aktörer. Även om bedömningen av adekvat skyddsnivå enligt detta beslut inte omfattar behandling av PNR-uppgifter i sig, ger den ändå bevis för att grunden för väsentliga dataskyddsgarantier redan finns i Republiken Koreas rättsliga ram och denna bör därför också utgöra en grund för införandet av nödvändiga skyddsåtgärder i ett PNR-avtal, i synnerhet verkställbara rättigheter för registrerade, rättslig prövning och oberoende tillsyn.

I kontakter med kommissionen har Republiken Korea sedan 2008 tydligt uttryckt sitt intresse för att inleda förhandlingar i syfte att ingå ett PNR-avtal med Europeiska unionen. Kontakterna intensifierades i augusti 2024 och kulminerade i en rad skriftliga utbyten och möten i maj och juni 2025. Vid de senare tillfällena pekade Republiken Korea särskilt på ett akut behov av att inhämta PNR-uppgifter från EU-lufttrafikföretag, mot bakgrund av den ökande narkotikahandeln, som kan kopplas till inkommande europeiska flygningar.

Enligt Republiken Koreas lagstiftning är lufttrafikföretag sedan 2006 skyldiga att överföra PNR-uppgifter till landets tullmyndighet (KCS). Syftet med denna lagstiftning är att stärka säkerheten i Republiken Korea genom att PNR-uppgifter inhämtas innan en passagerare anländer eller avreser, vilket på så sätt väsentligt förbättrar möjligheten att på förhand göra effektiva och ändamålsenliga reseriskbedömningar av passagerare. I detta sammanhang har Republiken Korea också delat med sig av relevant information om antalet reguljära flygningar mellan EU och Republiken Korea (cirka 12 000 under 2024) och landets efterlevnad av Icaos standarder för PNR-uppgifter.

För att möjliggöra överföring av PNR-uppgifter från EU till Republiken Korea i syfte att effektivt bekämpa terrorism och andra former av grov gränsöverskridande brottslighet behövs ett internationellt avtal som utgör den nödvändiga rättsliga grunden på EU-nivå. Ett sådant framtida avtal bör innehålla lämpliga garantier för dataskydd i den mening som avses i artikel 46.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen⁵, bl.a. i form av ett system med oberoende tillsyn. Ett framtida avtal bör respektera de grundläggande rättigheterna och följa de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till privatliv och familjeliv i artikel 7 i stadgan, rätten till skydd av personuppgifter i artikel 8 i stadgan och rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol som fastställs i artikel 47 i stadgan.

Därför anser kommissionen att det är nödvändigt att inleda förhandlingar med Republiken Korea, vilket kommer att ge landets utsedda behöriga myndighet möjlighet att ta emot och

³ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/254 av den 17 december 2021 enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om Sydkoreas adekvata skyddsnivå för personuppgifter enligt lagen om skydd av personuppgifter (EUT L 44, 24.2.2022, s. 1).

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

⁵ EGT 119, 4.5.2016, s. 1.

behandla PNR-uppgifter från EU, med förbehåll för lämpliga skyddsbestämmelser. Avtalet skulle även vara ett sätt att främja brottsbekämpande samarbete genom att öka möjligheterna att utbyta såväl PNR-uppgifter som analytisk information vilken erhållits genom behandling av PNR-uppgifter mellan behöriga myndigheter i Republiken Korea och i EU:s medlemsstater i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

I EU antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd år 2016 direktiv (EU) 2016/681 om användning av passageraruppgiftssamlingar (*PNR-uppgifter*) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (*PNR-direktivet*)⁶. Detta direktiv reglerar överföring och behandling av PNR-uppgifter i Europeiska unionen och fastställer viktiga skyddsåtgärder i syfte att skydda de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd av privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter. I juni 2022 bekräftade Europeiska unionens domstol i sin dom i mål C-817/19⁷ att direktivet är giltigt och förenligt med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och med unionens fördrag.

När det gäller EU:s externa politik avseende PNR-uppgifter fastställde kommissionen huvudlinjerna för denna politik i ett meddelande från 2003⁸, som granskades i ett meddelande som antogs 2010⁹. För närvarande är tre internationella avtal om överföring och behandling av PNR-uppgifter från EU till tredjeland i kraft, nämligen avtalen med Australien¹⁰, Förenta staterna¹¹(2012) och Förenade kungariket¹² (2020). Efter förhandlingar som följde upp EU-domstolens yttrande 1/15 av den 26 juli 2017¹³ undertecknades ett nytt PNR-avtal med Kanada den 4 oktober 2024¹⁴. I mars 2024, efter rådets bemyndigande¹⁵, inledde kommissionen också förhandlingar med Schweiz, Island och Norge. Den 12 juni 2025 resulterade dessa förhandlingar i kommissionens förslag om att underteckna och ingå PNR-avtal med Island¹⁶ och Norge¹⁷.

På det internationella planet har allt fler tredjeländer börjat utveckla sin förmåga att samla in PNR-uppgifter från lufttrafikföretag. Utvecklingen drivs på ytterligare av de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antagit (år 2017 och 2019) och som kräver att alla stater ska utveckla sin förmåga att samla in och använda PNR-uppgifter¹⁸. Internationella civila

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 4.5.2016, s. 132).

⁷ Domstolens dom (stora avdelningen) av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Domen avser en begäran om förhandsavgörande som inkommit från Belgiens konstitutionsdomstol (Cour Constitutionnelle).

⁸ KOM(2003) 826 slutlig (16.12.2003).

⁹ KOM(2010) 492 slutlig (21.9.2010).

¹⁰ EUT L 186, 14.7.2012, s. 4.

¹¹ EUT 215, 11.8.2012, s. 5.

¹² EUT L 149, 30.4.2021, s. 710.

¹³ Domstolens yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

¹⁴ EUT L, 2024/2891, 14.11.2024.

¹⁵ Rådets beslut (EU) 2024/947, 2024/948 och 2024/988 av den 4 mars 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 FN:s säkerhetsråds resolution 2396 (2017): Säkerhetsrådet [...] 12. beslutar att medlemsstaterna ska utveckla kapacitet att samla in, bearbeta och analysera passageraruppgifter (*PNR-uppgifter*) i syfte att

luftfartsorganisationen (Icao) antog på grundval av detta år 2020 standardbestämmelser och rekommendationer avseende PNR-uppgifter genom ändring 28 av bilaga 9 till Chicagokonventionen, vilka blev tillämpliga i februari 2021¹⁹.

Unionens ståndpunkt, som uttrycktes genom rådets beslut (EU) 2021/121, välkomnar Icaos standardbestämmelser och rekommendationer avseende PNR-uppgifter vilka fastställer ambitiösa skyddsåtgärder för dataskydd, vilket möjliggör betydande framsteg på internationell nivå. Samtidigt innebar rådets beslut, genom kravet på att medlemsstaterna ska registrera avvikelser, att de krav som följer av unionsrätten (och relevant rättspraxis) är *mer långtgående* än vissa av Icaos standardbestämmelser samt att överföringar från EU till tredjeland förutsätter en rättslig grund som fastställer klara och tydliga regler och skyddsbestämmelser för användningen av PNR-uppgifter vid behöriga myndigheter i tredjeland²⁰. På grundval av preliminära diskussioner på teknisk nivå har Republiken Korea uppgivit till kommissionen att landets rättsliga och administrativa ramar överensstämmer med Icaos standarder.

Det är mot denna bakgrund som förhandlingarna om och ingåendet av detta avtal med Republiken Korea ingår i kommissionens bredare ansträngningar att åstadkomma en konsekvent och effektiv strategi för överföring av PNR-uppgifter till tredjeländer, med utgångspunkt i Icaos standarder och rekommenderade metoder avseende PNR-uppgifter samt i linje med unionsrätten. En sådan strategi efterfrågades även av rådet genom dess slutsatser från juni 2021²¹.

Kommissionen försöker samtidigt att tillgodose lufttrafikföretagens krav på tydligare rättsläge och bättre förutsebarhet avseende överföring av PNR-uppgifter till tredjeland²².

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för denna rekommendation är artikel 218.3 och 218.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*).

Förslaget har två huvudsakliga syften och beståndsdelar, nämligen behovet av att trygga den allmänna säkerheten genom överföringen av PNR-uppgifter till Republiken Korea samt skyddet av den personliga integriteten och andra grundläggande fri- och rättigheter för

främja Icaos standardbestämmelser och rekommendationer, samt säkerställa att PNR-uppgifter används av och delas med alla behöriga nationella myndigheter, med full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och därmed relaterat resande [...]. Se även FN:s säkerhetsråds resolution 2482 (2019).

¹⁹ Kapitel 9 avsnitt D i bilaga 9 till konventionen angående internationell civil luftfart.

²⁰ EUT L 37, 3.2.2021, s. 6.

²¹ Rådets slutsatser av den 7 juni 2021 om överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) till tredjeländer, särskilt Australien och Förenta staterna, i syfte att bekämpa terrorism och grov brottslighet, rådets dokument 9605/21 daterat den 8 juni 2021: ”Uppmanar kommissionen att eftersträva en konsekvent och effektiv strategi för överföring av PNR-uppgifter till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism och grov brottslighet med utgångspunkt i Icaos standardbestämmelser och rekommendationer och i linje med de tillämpliga krav som fastställs i unionsrätten”.

²² Såsom lufttrafikföretagen framhåller, bland annat i svar på samrådet kring den politiska färdplanen, blir det allt vanligare att de upplever lagkonflikter mellan olika regelverk, se 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_sv.

enskilda personer. Den materiella rättsliga grunden är därför artiklarna 16.2 och 87.2 a i EUF-fördraget.

- **Proportionalitet**

Unionens mål med avseende på detta förslag, som anges ovan, kan endast uppnås genom att fastställa en giltig rättslig grund på unionsnivå för att säkerställa att lämpligt skydd av de grundläggande rättigheterna ges åt överföring av personuppgifter från unionen. Bestämmelserna i avtalet är begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå dess huvudsakliga mål och säkerställa en rimlig balans mellan det legitima målet att upprätthålla den allmänna säkerheten och var och ens rätt till skydd av de egna personuppgifterna och den personliga integriteten.

- **Val av instrument**

De lämpliga skyddsåtgärder som krävs specifikt för behandlingen av PNR-uppgifter som Republiken Korea mottar från lufttrafikföretag på flygningar som utförs av lufttrafikföretag mellan unionen och Republiken Korea måste fastställas genom en giltig EU-rättslig grund. Detta avtal utgör en sådan rättslig grund som möjliggör överföring av PNR-uppgifter.

- **Grundläggande rättigheter**

Utbyte av PNR-uppgifter och behandling av dessa av myndigheterna i ett tredjeland utgör ett ingrepp i den grundläggande rätten till integritet och dataskydd. Detta ingrepp är dock motiverat eftersom avtalet har legitima mål, dvs. att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra grov brottslighet och terrorism. Avtalet innehåller lämpliga dataskyddsgarantier för de personuppgifter som överförs och behandlas, i linje med EU-rätten och i synnerhet artiklarna 7, 8, 47 och 52 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

3. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte unionens budget.

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Korea om överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) från Europeiska unionen till Republiken Korea i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 16.2 och 87.2 a jämförda med artikel 218.3 och 218.4,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och
av följande skäl:

(1) Förhandlingar bör inledas i syfte att ingå ett avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Korea om överföring av passageraruppgifter (*PNR-uppgifter*) från unionen till Republiken Korea i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

(2) Avtalet bör vara förenligt med de grundläggande rättigheterna och följa de principer som stadfästs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*), så som den tolkas av Europeiska unionens domstol, särskilt rätten till privatliv och familjeliv enligt artikel 7 i stadgan, rätten till skydd av personuppgifter enligt artikel 8 i stadgan och rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol enligt artikel 47 i stadgan. Avtalet bör tillämpas på ett sätt som är förenligt med dessa rättigheter och principer och med vederbörlig hänsyn till proportionalitetsprincipen som följer av artikel 52.1 i stadgan.

(3) Bestämmelserna i avtalet bör överensstämma med tillämpliga internationella standardbestämmelser om PNR-uppgifter enligt konventionen angående internationell civil luftfart, det vill säga konventionens bilaga 9 (underlättande), kapitel 9 (system för utbyte av passageraruppgifter), avsnitt D (PNR-uppgifter)²³.

(4) [I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Irland inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.] ELLER [I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland [genom en skrivelse av den ...] meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta beslut.]

(5) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

²³

[Kapitel 9 avsnitt D i bilaga 9 till konventionen angående internationell civil luftfart.](#)

(6) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 42 i förordning (EU) 2018/1725 och avgav sitt yttrande [xxx] den [xx.xx.xxxx].

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Härmed bemyndigas Europeiska kommissionen att förhandla på unionens vägnar om ett avtal mellan unionen och Republiken Korea om överföring av passageraruppgifter (*PNR-uppgifter*) från unionen till Republiken Korea i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

Artikel 2

Förhandlingsdirektiven fastställs i bilagan.

Artikel 3

Förhandlingarna ska föras i samråd med [den särskilda kommitténs namn förs in av rådet].

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*