KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.7.2026 r.
COM(2026) 367 final

2026/0194 (NLE)

Wniosek

# DECYZJA RADY

**w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, protokołu dodatkowego do Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu**

# UZASADNIENIE

## 1. KONTEKST WNIOSKU

### • Przyczyny i cele wniosku

Celem niniejszego wniosku jest uzyskanie od Rady Unii Europejskiej („Rada”) upoważnienia dla Komisji Europejskiej („Komisja”) do podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, protokołu dodatkowego („protokół”) do Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu (CETS nr 198) („konwencja warszawska” lub „konwencja”).

Komisja zamierza również przedstawić wniosek dotyczący decyzji Rady upoważniającej Komisję do zawarcia protokołu w imieniu Unii Europejskiej, a także wniosek dotyczący decyzji Rady upoważniającej Komisję do zawarcia konwencji warszawskiej w imieniu Unii Europejskiej w późniejszym terminie.

Protokół ma szczególne znaczenie ze względu na zagrożenie, jakie pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu – oraz, ogólniej rzecz ujmując, przestępczość finansowa – stanowią dla bezpieczeństwa gospodarczego w Unii Europejskiej i poza nią. Można zauważyć, że dochody z nielegalnej działalności są często wykorzystywane do innych rodzajów działalności przestępczej lub w celu infiltracji legalnej gospodarki. Ma to daleko idące i destabilizujące konsekwencje dla systemów finansowych, społeczeństwa, praworządności i zaufania do władz publicznych. Główną cechą prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jest to, że działania te mają wymiar międzynarodowy. Skuteczna współpraca międzynarodowa w walce z przestępstwami finansowymi ma zatem zasadnicze znaczenie.

Protokół jest w pełni zgodny z prawem UE w ujęciu ogólnym, a w szczególności z odpowiednim dorobkiem prawnym UE. Obejmuje to dyrektywę (UE) 2024/1640[1] w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (AMLD6). Do czasu rozpoczęcia jej stosowania w dniu 10 lipca 2027 r. zastosowanie ma jednak nadal dyrektywa (UE) 2015/849[2], zmieniona dyrektywą (UE) 2018/843[3].

Protokół zawiera również postanowienia dotyczące odzyskiwania mienia i współpracy sądowej w dziedzinie odzyskiwania mienia i jako taki jest również w pełni zgodny z odpowiednim dorobkiem prawnym UE.

Protokół – i jego stosowanie – wzmocni globalne ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy (obejmując zarówno jednostki analityki finansowej, jak i biura ds. odzyskiwania mienia) wśród innych członków Rady Europy i kluczowych partnerów międzynarodowych, którzy mogą stać się Stronami protokołu.

Przebieg procedury

Konwencja warszawska, przyjęta w dniu 16 maja 2005 r., obejmuje wiele aspektów zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych zjawisk. Opiera się ona na konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa (CETS nr 141) („konwencja strasburska”). UE podpisała konwencję warszawską w dniu 2 kwietnia 2009 r., lecz jeszcze jej nie ratyfikowała. Na dzień

[1] Dz.U. L, 2024/1640, 19.6.2024.
[2] Dz.U. L 141 z 5.5.2015, s. 73.
[3] Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43.

18 grudnia 2023 r. konwencję podpisało 25 państw członkowskich, z czego 23 ją ratyfikowały.

Od czasu przyjęcia konwencji warszawskiej w 2005 r. sytuacja w zakresie procederu prania pieniędzy, a w szerszym ujęciu – sytuacja w zakresie przestępczości finansowej, szybko się zmieniały. W związku z tym dalszym zmianom ulegały ramy prawne i normy międzynarodowe. Badania i konsultacje, w szczególności te przeprowadzone przez Komitet Ekspertów ds. funkcjonowania konwencji europejskich w dziedzinie współpracy w sprawach karnych (PC-OC) i Konferencję Stron konwencji, uwypukliły potrzebę nowego wiążącego instrumentu.

Jednocześnie zmiany na szczeblu UE, w szczególności nowe przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz odzyskiwania mienia, zwiększyły potrzebę zajęcia się tymi zagadnieniami w szerszym kontekście ogólnoeuropejskim. W rezultacie w 2023 r. Rada Europy powołała Komitet Ekspertów ds. Odzyskiwania Mienia Pochodzącego z Przestępstwa (PC-RAC) w celu wynegocjowania i opracowania protokołu dodatkowego do konwencji.

W dniu 13 czerwca 2024 r. Rada upoważniła Komisję do udziału, w imieniu Unii Europejskiej, w negocjacjach w sprawie protokołu dodatkowego do konwencji warszawskiej. Komisja uczestniczyła w negocjacjach zgodnie z decyzją Rady i kierowała się wytycznymi negocjacyjnymi określonymi w tej decyzji. Komisja konsultowała się w sprawie stanowiska, jakie należy zająć, ze specjalnym komitetem Rady ds. negocjacji i zapewniła zgodność protokołu z dorobkiem prawnym UE.

Tury negocjacji odbyły się na specjalnych posiedzeniach PC-RAC. W okresie od maja 2024 r. do grudnia 2025 r. odbyło się siedem tur negocjacji. W dniu 25 listopada 2025 r. Komitet Problematyki Przestępczości (CDPC) zatwierdził projekt protokołu i towarzyszący mu projekt sprawozdania wyjaśniającego, w których to dokumentach konieczne było wprowadzenie ostatnich zmian. W dniu 23 kwietnia 2026 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło opinię w sprawie projektu protokołu. W dniu 15 maja 2026 r. Komitet Ministrów przyjął protokół na 135. posiedzeniu, zapoznał się ze sprawozdaniem wyjaśniającym i zgodził się na otwarcie protokołu do podpisu 14 października 2026 r.

Protokół ten wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od daty, w której pięciu Sygnatariuszy, z których co najmniej trzech jest Państwami Członkowskimi Rady Europy, wyraziło swoją zgodę na związanie się protokołem zgodnie z postanowieniami art. 38 ust. 1.

UE może podpisać protokół jako sygnatariusz konwencji warszawskiej, zgodnie z art. 37 protokołu.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Protokół dotyczy bezpośrednio wspólnych przepisów UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jak również odzyskiwania mienia i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Protokół zawiera postanowienia dotyczące jednostek analityki finansowej, ich kompetencji w zakresie zawieszania transakcji i wstrzymania zgody na realizację transakcji, prowadzenie rachunków i stosunki gospodarcze, ich wzajemnej współpracy, a także ustanowienia scentralizowanego automatycznego mechanizmu na szczeblu krajowym (lub podobnego mechanizmu zawierającego informacje na temat rachunków bankowych, rachunków płatniczych, rachunków papierów wartościowych, skrytek depozytowych i rachunków aktywów wirtualnych). Przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są zgodne z unijnym pakietem dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy, a dokładniej z dyrektywą (UE)

2024/1640 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Z drugiej strony przepisy dotyczące konfiskaty, w tym konfiskaty rozszerzonej i konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego, są również zgodne z dorobkiem prawnym UE, a mianowicie z dyrektywą 2014/42/UE[4] i dyrektywą (UE) 2024/1260[5]. Ponadto postanowienia dotyczące tworzenia biur ds. odzyskiwania mienia, ich dostępu do informacji, a także wyznaczania biur ds. zarządzania mieniem oraz samego zarządzania mieniem, w tym planowania zarządzania mieniem i sprzedaży przed konfiskatą, są zgodne z dyrektywą (UE) 2024/1260. Protokół zawiera również postanowienia dotyczące ponownego wykorzystania mienia do celów społecznych, narzędzia przekazywania informacji dotyczących mienia biurom ds. odzyskiwania mienia, biurom ds. zarządzania mieniem i innym organom, a także zasobów na szkolenia dla właściwych organów w zakresie odzyskiwania mienia zgodnie z dyrektywą (UE) 2024/1260.

Dyrektywa (UE) 2024/1260 zastąpiła dyrektywę 2014/42/UE, która pozostaje w mocy w odniesieniu do współpracy z Irlandią, która nie uczestniczy w dyrektywie (UE) 2024/1260. Dyrektywa 2014/42/UE częściowo zastąpiła decyzję ramową Rady 2005/212/WSiSW[6], która pozostaje w mocy w odniesieniu do współpracy z Danią, która nie uczestniczy ani w dyrektywie (UE) 2024/1260, ani w dyrektywie 2014/42/UE.

W rozporządzeniu (UE) 2018/1805[7] określono zasady współpracy sądowej między państwami członkowskimi do celów uznawania i wykonywania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty. Obejmuje to m.in. przepisy dotyczące przekazywania, uznawania i procedury wykonywania nakazów zabezpieczenia i konfiskaty, zarządzania i rozporządzania zabezpieczonym i skonfiskowanym mieniem w sprawach transgranicznych (w tym sprzedaży przyspieszonej), zwrotu mienia ofiarom, a także rozporządzania skonfiskowanym mieniem lub środkami pieniężnymi uzyskanymi po sprzedaży mienia, w tym z myślą o odszkodowaniach dla ofiar i o regulowaniu podziału mienia między państwa członkowskie. Ponadto rozporządzenie zawiera przepisy dotyczące ponoszenia i podziału kosztów związanych z wykonywaniem transgranicznych nakazów zabezpieczenia oraz praw procesowych osób, których dotyczy nakaz, w tym w odniesieniu do obowiązków w zakresie powiadamiania i do środków zaskarżenia. Kwestie te są również obszernie uregulowane w decyzji ramowej Rady 2006/783/WSiSW z dnia 6 października 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty[8] oraz w decyzji ramowej Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonywania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych[9], które to decyzje pozostają w mocy w odniesieniu do współpracy z Irlandią i Danią, które nie uczestniczą w rozporządzeniu (UE) 2018/1805.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Protokół jest spójny z odpowiednimi przepisami i politykami UE w obszarach, które będą nim objęte (jak opisano w sekcji „Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki”). W szerszym kontekście protokół jest spójny z instrumentami prawnymi i politykami UE przyjętymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na podstawie części trzeciej tytuł V TFUE, które przyczyniają się do zwalczania przez UE

4 Dz.U. L 127 z 29.4.2014, s. 39.
5 Dz.U. L, 2024/1260, 2.5.2024.
6 Dz.U. L 68 z 15.3.2005, s. 49.
7 Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 1.
8 Dz.U. L 328 z 24.11.2006, s. 59.
9 Dz.U. L 196 z 2.8.2003, s. 45.

przestępstw finansowych, w tym przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, oraz nielegalnych przepływów finansowych, a także ze zobowiązaniami Unii wynikającymi z innych odpowiednich umów wielostronnych.

## 2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

### • Podstawa prawna

*Materialna podstawa prawna*

Części protokołu dotyczące środków przeciwdziałania praniu pieniędzy, w tym uprawnień jednostek analityki finansowej do zawieszenia i ustanowienia mechanizmu uzyskiwania informacji o rachunkach bankowych, wchodzą w zakres art. 114 TFUE. Elementy te stanowią podstawę niniejszego wniosku dotyczącego decyzji Rady, różniąc się od elementów protokołu, które koncentrują się na działaniach na rzecz odzyskiwania mienia (w tym na wzmocnieniu przepisów krajowych dotyczących zabezpieczania i konfiskaty, śledzenia mienia i zarządzania nim, zabezpieczeń, a także współpracy międzynarodowej między organami ścigania a organami sądowymi), które to elementy zostaną zebrane w ramach odrębnego wniosku dotyczącego decyzji Rady. Jego materialną podstawą prawną są art. 82 ust. 2, art. 83 ust. 1 i 2 oraz art. 87 ust. 2 TFUE.

Biorąc pod uwagę przedmiot planowanej umowy, Komisja powinna przedłożyć dwa wnioski Radzie.

*Proceduralna podstawa prawna*

Art. 218 ust. 5 TFUE stanowi, że jeśli przewidywana umowa nie dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Komisja przedkłada wniosek Radzie. Rada przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy.

Komisja proponuje upoważnienie do podpisania protokołu, z zastrzeżeniem jego zawarcia w późniejszym terminie.

**Proceduralną podstawą prawną** proponowanej decyzji upoważniającej do podpisania planowanej umowy jest zatem art. 218 ust. 5 TFUE.

*Kompetencja Unii*

Charakter umów międzynarodowych (zawartych „wyłącznie przez UE” lub „mieszanych”) jest uzależniony od zgodności konkretnego przedmiotu z kompetencjami Unii.

Art. 3 ust. 2 TFUE stanowi, że Unia ma wyłączną kompetencję „do zawierania umów międzynarodowych (...) w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”. W szczególności Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że „[s]twierdzenie istnienia takiego ryzyka [wpłynięcia na zasady UE lub ich zmiany przez zobowiązania międzynarodowe] nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe, a dziedziną, jaką obejmują uregulowania Unii”, ale że „zakres wspólnych zasad Unii może zostać naruszony lub zmieniony przez takie zobowiązania, jeżeli zobowiązania te należą do dziedziny, która jest już w znacznej mierze objęta takimi zasadami” ([1]). Uzasadnienie to opiera się na opinii Trybunału, zgodnie z którą „[g]dy przychodzi do ustalenia, czy zostało spełnione kryterium wyrażone w formule »w każdym razie należą do dziedziny, która jest już w znacznej mierze objęta wspólnymi uregulowaniami«, należy oprzeć analizę nie tylko na tym, jaki zasięg mają dane przepisy, ale również na tym, jakie są ich charakter i treść. Nadto należy wziąć pod uwagę nie tylko obecny stan prawa wspólnotowego w danej dziedzinie, ale również kierunek jego rozwoju, o ile jest

on do przewidzenia w momencie tej analizy" (zob. w tym kontekście opinia 2/91, pkt 25 i 26) [2].

Państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie niektórych części protokołu dodatkowego, w szczególności w zakresie przepisów dotyczących krajowych środków służących ustanowieniu scentralizowanych automatycznych mechanizmów oraz przepisów dotyczących uprawnień i technik śledczych, natomiast UE posiada kompetencję w zakresie znacznej części postanowień konwencji i w związku z tym powinna podpisać konwencję wraz z państwami członkowskimi.

W Traktatach, a w szczególności art. 26 i 114 TFUE, przyznaje się UE kompetencję w dziedzinie rynku wewnętrznego, która częściowo obejmuje kwestie regulowane protokołem dodatkowym do konwencji nr 198.

UE **przyjęła już środki ustawodawcze** w różnych obszarach objętych protokołem dodatkowym do konwencji nr 198:

Przepisy objęte podstawą prawną art. 114 TFUE:

- Art. 2 (dotyczący definicji aktywów wirtualnych i dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych), art. 9 (wymóg ustanowienia mechanizmów wyszukiwania informacji o rachunkach bankowych) oraz art. 10 i 28 (zawieszenie lub wstrzymanie zgody na podejrzane transakcje, rachunki i stosunki gospodarcze oraz związana z tym współpraca pomiędzy jednostkami analityki finansowej) wchodzą w zakres dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1640 w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w celu zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (AMLD6) oraz rozporządzenia (UE) 2023/1114 w sprawie rynków kryptoaktywów.

Przepisy objęte podstawami prawnymi art. 82 ust. 1 i 2, art. 83 ust. 1 i 2 oraz art. 87 ust. 2 TFUE:

- Art. 2 ust. 2 (definicja finansowania terroryzmu) jest objęty dyrektywą (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu[10];
- Art. 3–5 protokołu (konfiskata rozszerzona, konfiskata bez uprzedniego wyroku skazującego i konfiskata w stosunku do osób trzecich, art. 6 (środki tymczasowe), art. 8 (dochodzenia finansowe), art. 11 i 12 (ustanowienie biur ds. odzyskiwania mienia i ich dostęp do informacji), art. 13–15 (zarządzanie mieniem, ustanowienie biur ds. zarządzania mieniem, sprzedaż przed konfiskatą), art. 16 (korzystanie z mienia zabezpieczonego i mienia skonfiskowanego), art. 17 (dostęp do informacji na temat mienia zabezpieczonego i mienia skonfiskowanego), a także art. 29 (współpraca międzynarodowa między biurami ds. odzyskiwania mienia), art. 33 i 34 (środki bezpieczeństwa, zasoby i szkolenia) są objęte dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1260 w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia[11].
- Art. 9 ust. 2 (Dostęp organów ścigania, w tym biur ds. odzyskiwania mienia, do informacji o rachunkach bankowych) jest objęty dyrektywą Parlamentu

[10] Dz.U. L 88 z 31.3.2017, s. 6.
[11] Dz.U. L, 2024/1260, 2.5.2024.

Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 ustanawiającą zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania[12];

- Art. 18 (ogólne zasady współpracy), 24 i 25 (standardowe formularze), 26 (zwrot mienia) i 27 (podział mienia) wchodzą w zakres rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty[13];
- Art. 19 dotyczący przekazywania danych osobowych jest powiązany z dorobkiem prawnym UE w zakresie ochrony danych, w szczególności z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar oraz w sprawie swobodnego przepływu takich danych[14];
- Art. 20, 21 i 22 dotyczące wniosków o udzielenie informacji na temat rachunków i transakcji przeprowadzanych przez instytucje finansowe i dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych, a także ich monitorowania, wchodzą w zakres dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2014/41/UE w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych[15];
- Art. 23 stanowi podstawę prawną dla tworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (zespołów JIT) na potrzeby odzyskiwania mienia podlegającego konfiskacie. Na mocy prawa UE podstawy prawne tworzenia zespołów JIT ustanowiono w Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych przyjętej w maju 2000 r. oraz w decyzji ramowej Rady 2002/465/WSiSW w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.
- Jeżeli chodzi o art. 31 i 32 (zabezpieczenia, środki ochrony prawnej i obowiązki w zakresie powiadamiania), w zakresie, w jakim dotyczą one środków współpracy sądowej do celów zabezpieczenia i konfiskaty mienia przewidzianych w konwencji i protokole do niej, wchodzą one w zakres wyżej wymienionego rozporządzenia (UE) 2018/1805. W zakresie, w jakim art. 31 i 32 dotyczą środków współpracy sądowej do celów gromadzenia dowodów, wchodzą one w zakres dyrektywy 2014/41/UE. W zakresie, w jakim art. 31 i 32 dotyczą środków współpracy między biurami ds. odzyskiwania mienia, wchodzą one w zakres dyrektywy (UE) 2024/1260. W zakresie, w jakim art. 31 i 32 dotyczą środków krajowych, wchodzą one w zakres wyżej wymienionej dyrektywy (UE) 2024/1260. Prawa i gwarancje zapisane w art. 31 i 32 są również w dużej mierze objęte w sposób bardziej ogólny unijnymi dyrektywami w sprawie praw procesowych osób podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym, w szczególności dyrektywą 2010/64/UE w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego, dyrektywą 2012/13/UE w sprawie prawa do informacji, dyrektywą 2013/48 w sprawie prawa dostępu do adwokata, dyrektywą (UE) 2016/343 w sprawie domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie oraz dyrektywą (UE) 2016/1919 w sprawie pomocy prawnej z urzędu.

---

12 Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 122.
13 Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 1.
14 Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89.
15 Dz.U. L 130 z 1.5.2014, s. 1.

**Większość zobowiązań wynikających z protokołu dodatkowego do konwencji Rady Europy nr 198 jest zatem objęta prawem Unii.**

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Nie dotyczy.

- **Proporcjonalność**

Niniejsza inicjatywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanych celów polityki, a zatem jest zgodna z zasadą proporcjonalności określoną w art. 5 ust. 4 TUE. Unia jest najlepiej przygotowana do podjęcia działań, ponieważ wykonywała już swoje wewnętrzne kompetencje w tej dziedzinie, przyjmując różne instrumenty prawne w dziedzinie współpracy sądowej i współpracy organów ścigania w sprawach karnych, w szczególności w celu ułatwienia odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa, w tym w sprawach transgranicznych.

- **Wybór instrumentu**

Niniejszy wniosek dotyczący decyzji Rady zostaje przedłożony zgodnie z art. 218 ust. 5 TFUE, w którym przewidziano przyjęcie przez Radę decyzji upoważniającej do podpisania i tymczasowego stosowania umowy. Nie istnieje żaden inny instrument prawny, który mógłby posłużyć do osiągnięcia celu wyrażonego w niniejszym wniosku.

## 3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex post/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Nie dotyczy.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Komisja Europejska nie przeprowadziła szczegółowych konsultacji z zainteresowanymi stronami w sprawie tego wniosku.

Opracowanie konwencji było efektem wspólnych starań Komitetu Ekspertów Rady Europy ds. Odzyskiwania Mienia Pochodzącego z Przestępstwa, z udziałem państw członkowskich Rady Europy, a także państw obserwatorów, Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, UNODC i ekspertów prawnych.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Stanowiska negocjacyjne Unii dotyczące konwencji zostały przygotowane w porozumieniu z Grupą Roboczą ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (COPEN) Rady.

- **Ocena skutków**

Nie dotyczy.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy.

- **Prawa podstawowe**

Podpisanie protokołu przez Unię Europejską ustanawia wspólne minimalne normy ochrony praw podstawowych w odniesieniu do środków przewidzianych w protokole.

Niektóre podstawowe prawa i wolności zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą") mają znaczenie szczególne. Chodzi o prawo własności (art. 17), prawo do rzetelnego procesu sądowego i skutecznego środka prawnego (art. 47), domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48), a także prawo do ochrony danych osobowych (art. 8).

Jeżeli chodzi o ingerencję w prawo własności, art. 31 ust. 1 przewiduje oparcie protokołu na zasadach konieczności i proporcjonalności, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia legalności ingerencji w prawa podstawowe. W ust. 3 i 4 ustanowiono ponadto istotne zabezpieczenia w celu zapewnienia, aby nie doszło do nieodwracalnej ingerencji w prawo własności bez umożliwienia osobie, której dotyczy nakaz, bycia wysłuchaną. Ograniczenia w stosowaniu środków konfiskaty, w szczególności konfiskaty rozszerzonej i konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego, a także w stosowaniu nowych środków tymczasowych wprowadzonych niniejszym protokołem (zob. m.in. warianty zastrzeżeń przewidziane w art. 3, 4 i 5) zostały ponadto bezpośrednio wprowadzone do odpowiednich przepisów przewidujących takie środki, co służy zapewnieniu zgodności z zasadami konieczności i proporcjonalności. Jak wyjaśniono w sprawozdaniu wyjaśniającym do konwencji[16], można odmówić uznania wniosku, jeżeli środek lub środki, które nie mogły zostać zarządzone lub podjęte przez właściwe organy krajowe Strony, do której skierowano wniosek, w sposób ogólny lub w podobnym przypadku, byłyby sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa krajowego tej Strony. Podstawowe zasady prawa krajowego mogą obejmować na przykład standardy rzetelnego procesu sądowego, domniemanie niewinności, a także zasady konieczności i proporcjonalności. Strony mogą wyrazić ograniczenie tych zasad między innymi poprzez wykorzystanie wariantów zastrzeżeń przewidzianych w art. 3, 4 i 5 protokołu.

W art. 31 ust. 2 zasadniczo zobowiązano Strony do zapewnienia, aby wszystkie osoby, na które wpływ mają środki dotyczące śledzenia mienia, środki tymczasowe służące zajęciu lub zabezpieczeniu mienia, środki konfiskaty oraz sprzedaż przed konfiskatą, mogły powoływać się na prawo do rzetelnego procesu sądowego i do skutecznego środka odwoławczego, co jest również wymagane na mocy prawa UE. Ponadto Strony są zobowiązane do zagwarantowania prawa do obrony. Postanowienie to stanowi rozwinięcie i rozszerzenie obowiązków ustanowionych w art. 8 konwencji dotyczących środków odwoławczych w odniesieniu do osób, których dotyczą środki przewidziane zarówno w konwencji, jak i w protokole. Bardziej szczegółowe i obszerne brzmienie art. 31 niniejszego protokołu ma na celu odzwierciedlenie rozwoju norm europejskich dotyczących praw proceduralnych i gwarancji, w tym z myślą o prawie do skutecznego środka odwoławczego, w kontekście odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa od czasu przyjęcia konwencji, w szczególności coraz częstszego stosowania środków konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego. Zakres art. 31 zostaje rozszerzony na osoby, których dotyczą środki na mocy konwencji, w celu zapewnienia, aby osoby, których dotyczą takie środki, korzystały również z tych samych praw i poziomu ochrony co osoby, których dotyczą środki na mocy protokołu. Ponadto, jak wyjaśniono w sprawozdaniu wyjaśniającym do protokołu, można odmówić współpracy zgodnie z art. 28 konwencji, jeżeli wniosek zagraniczny nie spełnia norm określonych w podstawowych zasadach prawa krajowego państwa wezwanego.

Protokół zapewnia zgodność z normami UE w zakresie ochrony danych osobowych poprzez zagwarantowanie stosowania odpowiednich zabezpieczeń w zakresie ochrony danych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych (art. 9, 12 i 17), a także zapewnienie odpowiednich warunków wymiany takich danych z innymi Stronami (art. 29).

[16] Zob. zwłaszcza ust. 140 i 141.

Należy również zauważyć, że w ramach konwencji („matki”) art. 46 ust. 6 stanowi, że „JAF może odmówić ujawnienia informacji, które mogłyby negatywnie wpłynąć na prowadzone w Stronie, do której skierowano wniosek, dochodzenie karne lub, w wyjątkowych okolicznościach, gdy ujawnianie informacji byłoby wyraźnie sprzeczne z uzasadnionym interesem osoby fizycznej lub prawnej lub zainteresowanej Strony, lub nie byłoby w zgodzie z podstawowymi zasadami prawa krajowego Strony, do której skierowano wniosek. Każda tego typu odmowa będzie odpowiednio wytłumaczona JAF wnioskującej o informacje”.

## 4. WPŁYW NA BUDŻET

Komisja jest zdania, że z prawnego punktu widzenia podpisanie i zawarcie niniejszego protokołu zasadniczo nie musi mieć wpływu na budżet.

Należy zauważyć, że ani niniejszy protokół, ani jego konwencja-matka (CETS nr 198) nie zawierają klauzuli nakładającej na Unię obowiązek wniesienia wkładu finansowego w ich finansowanie, gdyby Unia stała się Stroną.

Komitet Ministrów przyjął jednak rezolucję CM/Res(2022)6 w sprawie uzgodnień finansowych dotyczących udziału Unii Europejskiej i państw niebędących członkami w mechanizmach działań następczych wynikających z konwencji Rady Europy, która to rezolucja stanowi, że w przypadku gdy Unia zostanie zaproszona do konwencji Rady Europy niezawierającej klauzuli dotyczącej wkładu finansowego w mechanizm działań następczych po dacie przyjęcia rezolucji oraz stanie się Stroną takiej konwencji, musi ona uczestniczyć w finansowaniu funkcjonowania tej konwencji zgodnie z warunkami określonymi w rezolucji. Chociaż Komisja uważa, że taka jednostronna rezolucja nie może być wiążąca dla Unii, już wcześniej doprowadziło to do dyskusji, które zakończyły się kompromisem, w ramach którego Unia zadeklarowała zamiar dobrowolnego wniesienia wkładu finansowego. Kwestia tego, czy podobne porozumienie zostanie (bądź będzie musiało zostać) osiągnięte w przypadku przedmiotowej konwencji i protokołu, pozostaje otwarta.

W takim przypadku wraz z wnioskiem dotyczącym decyzji w sprawie zawarcia samej konwencji, po wyjaśnieniu niejasności prawnych dotyczących ewentualnego wkładu, zostanie przedstawiona ocena skutków finansowych zawierająca szczegółowe informacje na temat wpływu na budżet.

## 5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Protokół stanowi, że postanowienia regulujące monitorowanie wdrażania konwencji warszawskiej (art. 48 konwencji) stosuje się odpowiednio do protokołu. Do celów niniejszego protokołu Konferencja Stron ustanowiona na mocy konwencji (COP) będzie pełnić funkcje określone w art. 48 konwencji, zbierając się w stosownych przypadkach w składzie ograniczonym do Stron niniejszego protokołu.

Art. 19 regulaminu wewnętrznego konwencji określa zasady prowadzenia działań monitorujących. Na 9. sesji plenarnej Konferencja Stron postanowiła jednak zawiesić procedurę przewidzianą w art. 19 i zastosować przekrojowe podejście do monitorowania tematycznego zgodnie z nowo przyjętym art. 19bis na wstępny okres dwóch lat, przy czym na 11. sesji plenarnej w 2019 r. odbyła się dalsza dyskusja podsumowująca tę kwestię. Na 16. sesji plenarnej (w 2024 r.) Konferencja Stron postanowiła przedłużyć zawieszenie stosowania art. 19 na kolejne pięć lat (tj. do 2029 r.) i kontynuować w tym okresie przekrojowe monitorowanie tematyczne na podstawie art. 19bis.

Art. 19bis określa zasady dotyczące horyzontalnego monitorowania wybranych artykułów konwencji. Każde Państwo-Strona będzie podlegać monitorowaniu zgodnie z postanowieniami art. 19bis.

W regulaminie wewnętrznym zawarto specjalną klauzulę dotyczącą zaangażowania Unii Europejskiej w monitorowanie wdrażania konwencji. Art. 19 pkt 33 stanowi, że nowe postanowienia dotyczące monitorowania wdrażania konwencji zostaną określone po ratyfikacji konwencji przez Wspólnotę Europejską. W art. 19bis nie przewidziano żadnej specjalnej klauzuli.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Nie dotyczy.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W art. 1 wyjaśniono cel protokołu.

Art. 2 zawiera definicje dochodzeń finansowych, aktywów wirtualnych, dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych oraz finansowania terroryzmu.

W art. 3 uregulowano konfiskatę rozszerzoną.

W art. 4 uregulowano konfiskatę bez uprzedniego wyroku skazującego.

W art. 5 uregulowano konfiskatę od osób trzecich.

W art. 6 uregulowano środki tymczasowe i odniesienia do art. 4 konwencji-matki mające zastosowanie do protokołu.

W art. 7 uregulowano uprawnienia i techniki śledcze.

W art. 8 uregulowano dochodzenia finansowe.

W art. 9 przewidziano ustanowienie mechanizmu umożliwiającego identyfikację każdej osoby fizycznej i prawnej posiadającej rachunki bankowe, płatnicze lub rachunki papierów wartościowych, a także skrytki depozytowe i rachunki aktywów wirtualnych, oraz uregulowano dostęp jednostek analityki finansowej i biur ds. odzyskiwania mienia oraz innych właściwych organów do tych informacji.

W art. 10 przewidziano zawieszenie lub wstrzymanie zgody na podejrzane transakcje, rachunki i stosunki gospodarcze (nie stanowi części niniejszego wniosku).

W art. 11 przewidziano ustanowienie biur ds. odzyskiwania mienia i ich zadań, a także uprawnienia biur ds. odzyskiwania mienia do stosowania środków tymczasowych w trybie pilnym.

W art. 12 uregulowano dostęp biur ds. odzyskiwania mienia do informacji.

W art. 13 określono ogólne zasady zarządzania aktywami, w tym dotyczące planowania zarządzania aktywami i ustanowienia punktów kontaktowych ds. współpracy międzynarodowej.

W art. 14 przewidziano przepisy dotyczące wyznaczenia biur ds. zarządzania mieniem, ich funkcji oraz ustanowienia punktów kontaktowych ds. współpracy międzynarodowej.

W art. 15 uregulowano sprzedaż przed konfiskatą oraz obowiązek zabezpieczenia wartości zysków z takiej sprzedaży.

W art. 16 uregulowano wykorzystanie zabezpieczonego, zajętego i skonfiskowanego mienia.

W art. 17 przewidziano ustanowienie narzędzia zapewniającego informacje na temat zabezpieczonego, zajętego i skonfiskowanego mienia.

W art. 18 określono ogólne zasady i środki służące zapewnieniu sprawnej i skutecznej współpracy międzynarodowej, w tym dotyczące prowadzenia dochodzeń krajowych przed uznaniem zagranicznych nakazów oraz zakresu właściwych organów wydających.

W art. 19 określono zasady i warunki przekazywania danych osobowych między Stronami.

W art. 20 uregulowano zagraniczne wnioski o udzielenie informacji na temat rachunków prowadzonych w instytucjach finansowych lub u dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych.

W art. 21 uregulowano zagraniczne wnioski o udzielenie informacji na temat transakcji przeprowadzanych przez instytucje finansowe lub dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych.

W art. 22 uregulowano zagraniczne wnioski o monitorowanie transakcji przeprowadzanych przez instytucje finansowe i dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych.

W art. 23 przewidziano możliwość utworzenia i prowadzenia przez co najmniej dwie Strony wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego w celu odzyskania mienia podlegającego konfiskacie.

W art. 24 uregulowano stosowanie standardowych formularzy wniosków o zabezpieczenie lub zajęcie mienia podlegającego konfiskacie.

W art. 25 uregulowano stosowanie standardowych formularzy wniosków o konfiskatę mienia.

W art. 26 uregulowano zwrot mienia Stronie wnioskującej w celu ułatwienia jego przekazania wcześniejszym prawowitym właścicielom, a także kwestię odszkodowania dla ofiar przestępstw.

W art. 27 uregulowano kwestię podziału skonfiskowanego mienia między Stroną wnioskującą a Stroną, do której skierowano wniosek, oraz przewidziano możliwość podziału takiego mienia również z innymi Stronami, w stosownych przypadkach. W artykule tym uregulowano również podział kosztów realizacji wniosków o współpracę na podstawie konwencji, która ułatwiła konfiskatę.

W art. 28 uregulowano współpracę międzynarodową w zakresie zawieszenia lub wstrzymania zgody na podejrzane transakcje, rachunki i stosunki gospodarcze (nie stanowi części niniejszego wniosku).

W art. 29 uregulowano współpracę międzynarodową między biurami ds. odzyskiwania mienia, w tym ustanowienie punktów kontaktowych.

W art. 30 uregulowano współpracę międzynarodową w zakresie zarządzania mieniem.

W art. 31 uregulowano zabezpieczenia i środki naprawcze dotyczące środków przewidzianych w protokole.

W art. 32 uregulowano powiadamianie osób, których dotyczy nakaz, o decyzjach w sprawie środków tymczasowych i konfiskaty.

W art. 33 przewidziano solidne środki zapewniające ochronę danych przetwarzanych przez biuro ds. odzyskiwania mienia przed nieuprawnionym dostępem.

W art. 34 zobowiązano Strony do zapewnienia wystarczających zasobów na potrzeby biur ds. odzyskiwania mienia i zarządzania mieniem, a także szkoleń dla właściwych organów zaangażowanych w odzyskiwanie mienia i powiązane dochodzenia.

Art. 35 dotyczy mechanizmu monitorowania protokołu i mechanizmu rozstrzygania sporów.

W art. 36 uregulowano stosunek protokołu do konwencji-matki.

Art. 37 dotyczy procesu podpisywania i ratyfikacji.

Art. 38 dotyczy wejścia w życie protokołu.

Art. 39 dotyczy przystąpienia do protokołu.

W art. 40 określono terytorialny zakres stosowania.

Art. 41 reguluje wypowiedzenie protokołu.

W art. 42 wyjaśniono związek protokołu z innymi konwencjami i umowami.

W art. 43 uregulowano sporządzanie i wycofywanie oświadczeń i zastrzeżeń.

W art. 44 uregulowano powiadamianie państw członkowskich Rady Europy, a także innych zainteresowanych państw przez Sekretarza Generalnego Rady Europy w związku z protokołem.

W dodatku przewidziano włączenie cyberprzestępstw do załącznika do konwencji.

- **Podpisanie i tekst umowy**

Tekst Umowy przedkłada się Radzie wraz z niniejszym wnioskiem.

Zgodnie z Traktatami do Komisji należy zapewnienie podpisania Umowy, z zastrzeżeniem jej zawarcia w późniejszym terminie.

2026/0194 (NLE)

Wniosek

# DECYZJA RADY

## w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, protokołu dodatkowego do Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 114 w związku z jego art. 218 ust. 5,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W decyzji (UE) 2024/1764[17] Rada upoważniła Komisję do udziału, w imieniu Unii, w negocjacjach w sprawie protokołu dodatkowego (zwanego dalej „protokołem") do Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu (CETS nr 198) (zwanej dalej „konwencją") na forum Rady Europy.

(2) Protokół został przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 15 maja 2026 r. i ma zostać otwarty do podpisu w dniu 14 października 2026 r.

(3) Protokół jest zgodny z celem Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 26 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, polegającym na zapewnieniu funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez przyjęcie środków.

(4) Protokół zawiera między innymi postanowienia dotyczące jego celu i zakresu, definicji aktywów wirtualnych i dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych, uprawnień jednostek analityki finansowej do zawieszenia, współpracy między jednostkami analityki finansowej oraz ustanowienia scentralizowanego automatycznego mechanizmu (lub podobnego mechanizmu) na szczeblu krajowym, zawierającego informacje na temat rachunków bankowych, rachunków płatniczych, rachunków papierów wartościowych, skrytek depozytowych i rachunków aktywów wirtualnych.

(5) Protokół może znacznie wzmocnić ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy i związaną z tym współpracę między państwami członkowskimi Rady Europy i innymi kluczowymi partnerami międzynarodowymi, którzy mogą stać się jego Stronami.

(6) Postanowienia określone w protokole pokrywają się w znacznym stopniu z wspólnymi przepisami ustanowionymi na szczeblu UE, które w istocie posłużyły jako inspiracja.

---

[17] Decyzja Rady (UE) 2024/1764 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie upoważnienia Komisji do udziału, w imieniu Unii Europejskiej, w negocjacjach w sprawie protokołu dodatkowego do Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, Dz.U. L, 2024/1764, 24.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1764/oj).

Te wspólne przepisy obejmują w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1640, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1260. Ponadto dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE, decyzja ramowa Rady 2005/212/WSiSW, a także decyzje ramowe Rady 2003/577/WSiSW i 2006/783/WSiSW pozostają jednak w mocy jedynie w stosunkach z Danią i Irlandią oraz między tymi państwami. Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną w odniesieniu do tych części umowy, które mogą wpływać na wspólne zasady Unii lub zmieniać ich zakres. W związku z tym Unia powinna podpisać protokół wraz z państwami członkowskimi.

(7) Komisja uczestniczyła w negocjacjach w imieniu Unii i dzięki swojemu uczestnictwu zapewniła zgodność protokołu z właściwym prawem Unii.

(8) Zgodnie z art. 37 protokołu protokół jest otwarty do podpisu przez Unię. Unia powinna stać się Stroną protokołu wraz ze swoimi państwami członkowskimi, ponieważ Unia i państwa członkowskie dzielą kompetencje zewnętrzne w kwestiach objętych protokołem. Kwestie objęte protokołem, które mogą mieć wpływ na wspólne przepisy lub zmieniać ich zakres, wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii. Przypomina się, że zobowiązania międzynarodowe mogą mieć wpływ na zakres wspólnych przepisów UE lub go zmieniać również wtedy, gdy zobowiązania te należą do dziedziny, która jest już w dużej mierze objęta takimi przepisami, w zakresie, w jakim takie zobowiązania mogą podważać jednolite i spójne stosowanie przepisów UE oraz prawidłowe funkcjonowanie ustanowionego przez nie systemu. Niniejsza decyzja pozostaje bez uszczerbku dla podpisania Protokołu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich procedurami wewnętrznymi.

(9) Zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725[18] skonsultowano się z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych, który wydał opinię w dniu XX XXXXX 2026 r.

(10) Należy zatem podpisać protokół w imieniu Unii, z zastrzeżeniem jego zawarcia w późniejszym terminie,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

*Artykuł 1*

Niniejszym upoważnia się do podpisania w imieniu Unii protokołu dodatkowego do Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, z zastrzeżeniem jego zawarcia.

[18] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj).

*Artykuł 2*

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem [...] r.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady*
*Przewodniczący*