EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.7.2026.
COM(2026) 367 final

2026/0194 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpisivanju, u ime Europske unije, dodatnog protokola uz Konvenciju Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom i o financiranju terorizma

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Cilj je ovog Prijedloga od Vijeća Europske unije („Vijeće”) dobiti ovlaštenje da Europska komisija („Komisija”) u ime Europske unije potpiše dodatni protokol („Protokol”) uz Konvenciju Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom i o financiranju terorizma (CETS br. 198) („Varšavska konvencija” ili „Konvencija”).

Komisija namjerava podnijeti i Prijedlog odluke Vijeća o ovlašćivanju Komisije za sklapanje Protokola u ime Europske unije i Prijedlog odluke Vijeća o ovlašćivanju Komisije za kasnije sklapanje Varšavske konvencije u ime Europske unije.

Protokol je posebno važan zbog prijetnje koju pranje novca i financiranje terorizma, kao i financijski kriminal općenito predstavljaju za gospodarsku sigurnost unutar i izvan Europske unije. Prihod ostvaren nezakonitim aktivnostima često se upotrebljava za infiltraciju u zakonito gospodarstvo ili za druge kriminalne aktivnosti. To ima dalekosežne i destabilizirajuće posljedice za financijske sustave, društvo, vladavinu prava i povjerenje u javna tijela. Glavna je značajka pranja novca i financiranja terorizma da se provode na međunarodnoj razini. Stoga je nužna djelotvorna međunarodna suradnja u borbi protiv financijskog kriminala.

Protokol je u širem smislu u potpunosti u skladu s pravom EU-a, a u užem smislu s relevantnom pravnom stečevinom Unije. To obuhvaća Direktivu (EU) 2024/1640[1] o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma (AMLD6). Međutim, do početka njezine primjene 10. srpnja 2027. i dalje se primjenjuje Direktiva (EU) 2015/849[2], kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/843[3].

Protokol sadržava i odredbe o povratu imovine i pravosudnoj suradnji u području povrata imovine te je kao takav u potpunosti u skladu s relevantnom pravnom stečevinom Unije.

Na temelju Protokola i njegove primjene ojačat će se okviri za borbu protiv pranja novca na globalnoj razini (tj. funkcija financijsko-obavještajnih jedinica i ureda za oduzimanje imovinske koristi) među ostalim članicama Vijeća Europe i ključnim međunarodnim partnerima koji mogu postati stranke Protokola.

Pozadina

Varšavskom konvencijom, donesenom 16. svibnja 2005., obuhvaćeni su brojni aspekti sprečavanja i borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma. Ta se konvencija temelji na Konvenciji o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom (CETS br. 141) („Strasburška konvencija”). EU je Varšavsku konvenciju potpisao 2. travnja 2009., ali je još nije ratificirao. Do 18. prosinca 2023. Konvenciju je potpisalo 25 država članica, od kojih su je 23 ratificirale.

Od donošenja Varšavske konvencije 2005. pranje novca i financijski kriminal u širem smislu imaju sve više oblika i metoda. Zbog toga se dodatno razrađuju pravni okviri i međunarodni standardi. U studijama i savjetovanjima, posebno onima Odbora stručnjaka za funkcioniranje

[1] SL L, 2024/1640, 19.6.2024.
[2] SL L 141, 5.5.2015., str. 73.
[3] SL L 156, 19.6.2018., str. 43.

europskih konvencija o suradnji u kaznenim stvarima (PC-OC) i Konferencije stranaka Konvencije, utvrđena je potreba za novim obvezujućim instrumentom.

Usporedno s time, kretanja na razini EU-a, ponajprije novi propisi o borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma, kao i o povratu imovine, pojačala su potrebu da se na tim temama poradi u širem paneuropskom kontekstu. Stoga je Vijeće Europe 2023. osnovalo Odbor stručnjaka za povrat imovine stečene kaznenim djelima (PC-RAC) kako bi pregovarao o dodatnom protokolu uz Konvenciju i sastavio ga.

Vijeće je 13. lipnja 2024. ovlastilo Komisiju da u ime Europske unije sudjeluje u pregovorima o dodatnom protokolu uz Varšavsku konvenciju. Komisija je u pregovorima sudjelovala u skladu s tom odlukom Vijeća i vodila se u njoj utvrđenim pregovaračkim smjernicama. Komisija se savjetovala s posebnim odborom Vijeća za pregovore o stajalištu koje treba zauzeti i osigurala da je Protokol usklađen s pravnom stečevinom EU-a.

Pregovarački sastanci održani su u okviru posebnih sastanaka PC-RAC-a. Od svibnja 2024. do prosinca 2025. održano ih je sedam. Odbor za probleme povezane s kriminalom (CDPC) odobrio je 25. studenog 2025. nacrt Protokola i popratni nacrt izvješća s objašnjenjima, za koje su bile potrebne posljednje izmjene. Parlamentarna skupština Vijeća Europe donijela je 23. travnja 2026. mišljenje o nacrtu Protokola. Na 135. sastanku, održanom 15. svibnja 2026., Odbor ministara donio je Protokol, primio na znanje njegovo izvješće s obrazloženjem i složio se s otvaranjem Protokola za potpisivanje 14. listopada 2026.

Protokol će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka razdoblja od tri mjeseca od datuma kad je pet potpisnica, od kojih su najmanje tri zemlje članice Vijeća Europe, izrazilo svoj pristanak da budu obvezane Protokolom u skladu s njegovim člankom 38. stavkom 1.

EU može potpisati Protokol kao potpisnik Varšavske konvencije u skladu s člankom 37. Protokola.

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

Protokol je izravno povezan sa zajedničkim pravilima EU-a o borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma, kao i o povratu imovine i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima. Protokol sadržava odredbe o financijsko-obavještajnim jedinicama, njihovim nadležnostima za suspenziju i uskraćivanje suglasnosti za transakcije, račune i poslovne odnose, njihovoj međusobnoj suradnji te o uspostavi centraliziranog automatiziranog mehanizma na nacionalnoj razini (ili sličnog mehanizma koji sadržava informacije o bankovnim računima, računima za plaćanje, računima vrijednosnih papira, sefovima i računima virtualne imovine). Pravila o borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma usklađena su i kompatibilna s paketom EU-a o borbi protiv pranja novca, točnije s Direktivom (EU) 2024/1640 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma.

S druge strane, pravila o oduzimanju, među ostalim o proširenom oduzimanju i oduzimanju koje se ne temelji na osuđujućoj presudi, također su u skladu s pravnom stečevinom EU-a, odnosno Direktivom 2014/42/EU[4] i Direktivom (EU) 2024/1260[5]. Osim toga, pravila o osnivanju ureda za oduzimanje imovinske koristi, njihovu pristupu informacijama, određivanju ureda za upravljanje imovinom i upravljanju imovinom, uključujući planiranje upravljanja imovinom i prodaju prije oduzimanja, u skladu su s Direktivom (EU) 2024/1260. Protokol sadržava i pravila o ponovnoj upotrebi imovine u socijalne svrhe, alatu za pružanje informacija o imovini uredima za oduzimanje imovinske koristi, uredima za upravljanje

[4] SL L 127, 29.4.2014., str. 39.
[5] SL L, 2024/1260, 2.5.2024.

imovinom i drugim tijelima te o resursima za osposobljavanje nadležnih tijela u području povrata imovine u skladu s Direktivom (EU) 2024/1260.

Direktivom (EU) 2024/1260 zamijenjena je Direktiva 2014/42/EU, koja ostaje na snazi kad je riječ o suradnji s Irskom, koja ne sudjeluje u Direktivi (EU) 2024/1260. Direktivom 2014/42/EU djelomično je zamijenjena Okvirna odluka Vijeća 2005/212/PUP[6], koja je i dalje na snazi kad je riječ o suradnji s Danskom, koja ne sudjeluje ni u Direktivi (EU) 2024/1260 ni u Direktivi 2014/42/EU.

Uredbom (EU) 2018/1805[7] utvrđuju se pravila o pravosudnoj suradnji među državama članicama u svrhu priznavanja i izvršenja naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje. To uključuje pravila o slanju, priznavanju i postupku izvršenja naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje, upravljanju i konačnom postupanju sa zamrznutom i oduzetom imovinom u prekograničnim predmetima (uključujući preliminarnu prodaju), povratu imovine žrtvama te konačnom postupanju s oduzetom imovinom ili novcem stečenim nakon prodaje imovine, među ostalim s ciljem odštete žrtvama i reguliranja raspodjele imovine među državama članicama. Uredba sadržava i pravila o snošenju i podjeli troškova povezanih s izvršenjem prekograničnih naloga za zamrzavanje i o postupovnim pravima osoba na koje se nalog odnosi, uključujući obveze obavješćivanja i pravna sredstva. Ta su pitanja široko uređena i Okvirnom odlukom Vijeća 2006/783/PUP od 6. listopada 2006. o primjeni načela međusobnog priznavanja naloga za oduzimanje[8] i Okvirnom odlukom Vijeća 2003/577/PUP od 22. srpnja 2003. o izvršenju odluka o zamrzavanju imovine i osiguranju dokaza u Europskoj uniji[9], koje ostaju na snazi kad je riječ o suradnji s Irskom i Danskom, koje ne sudjeluju u Uredbi (EU) 2018/1805.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Protokol je u skladu s relevantnim pravilima i politikama EU-a u područjima koja će obuhvaćati (kako je opisano u odjeljku „Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području”). U širem kontekstu Protokol je u skladu s pravnim instrumentima i politikama EU-a donesenima u području slobode, sigurnosti i pravde, na temelju dijela trećeg glave V. UFEU-a, kojima se doprinosi borbi EU-a protiv gospodarskog kriminala, uključujući kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije, i nezakonitih financijskih tokova, kao i s obvezama Unije u okviru drugih relevantnih multilateralnih sporazuma.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Materijalna pravna osnova

Dijelovi Protokola koji se odnose na mjere za borbu protiv pranja novca, uključujući ovlasti financijsko-obavještajnih jedinica za suspenziju i uspostavu mehanizma za dobivanje informacija o bankovnim računima, obuhvaćeni su člankom 114. UFEU-a. Te su sastavnice temelj ovog Prijedloga odluke Vijeća i razlikuju se od sastavnica Protokola koje se odnose na povrat imovine (uključujući poboljšanje nacionalnih pravila o zamrzavanju i oduzimanju, praćenju imovine i upravljanju imovinom, zaštitnim mjerama te međunarodnoj suradnji tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela), a koje će se objediniti u zasebnom prijedlogu odluke Vijeća. Njegove su materijalne pravne osnove članak 82. stavak 2., članak 83. stavci 1. i 2. te članak 87. stavak 2. UFEU-a.

---

6 SL L 68, 15.3.2005., str. 49.
7 SL L 303, 28.11.2018., str. 1.
8 SL L 328, 24.11.2006., str. 59.
9 SL L 196, 2.8.2003., str. 45.

S obzirom na predmet predviđenog sporazuma primjereno je da Komisija podnese dva prijedloga Vijeću.

Postupovna pravna osnova

Člankom 218. stavkom 5. UFEU-a propisano je da, kad se predviđeni sporazum ne odnosi isključivo ili poglavito na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Komisija podnosi prijedlog Vijeću. Vijeće donosi odluku o odobravanju potpisivanja sporazuma.

Komisija predlaže da se odobri potpisivanje Protokola, podložno njegovu kasnijem sklapanju.

Postupovna pravna osnova za predloženu odluku o odobravanju potpisivanja predviđenog sporazuma stoga je članak 218. stavak 5. UFEU-a.

Nadležnost Unije

Priroda međunarodnih sporazuma („samo EU” ili „mješoviti”) ovisi o spojivosti konkretnog predmeta s nadležnostima Unije.

U članku 3. stavku 2. UFEU-a navedeno je da Unija ima isključivu nadležnost „za sklapanje međunarodnog sporazuma (...) u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg”. Konkretno, Sud Europske unije pojasnio je da „utvrđenje postojanja takvog rizika [od utjecaja na pravila EU-a ili njihove izmjene međunarodnim obvezama] ne pretpostavlja potpuno podudaranje područja obuhvaćenog međunarodnim obvezama i područja obuhvaćenog pravnim pravilima Unije”, nego da „na opseg zajedničkih pravila Unije mogu utjecati ili ga mogu izmijeniti takve obveze također kada navedene ulaze u područje koje je već velikim dijelom obuhvaćeno takvim pravilima”([1]). To tumačenje temelji se na mišljenju Suda u kojem je navedeno da se, kad se utvrđuje je li ispunjen kriterij „područje koje je već velikim dijelom obuhvaćeno pravilima Zajednice”, analiza mora temeljiti ne samo na području primjene pravila nego i na njihovoj prirodi i sadržaju. Ujedno je potrebno uzeti u obzir ne samo trenutačno stanje prava Zajednice u predmetnom području nego i njegov budući razvoj, u mjeri u kojoj se to može predvidjeti u trenutku te analize (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/91, t. 25. i 26.)[2].

Iako su države članice i dalje nadležne za neke dijelove dodatnog protokola, a posebno za odredbe o nacionalnim mjerama za uspostavu centraliziranih automatiziranih mehanizama i za ovlasti suspenzije svojih financijsko-obavještajnih jedinica, EU je nadležan za velik dio odredaba Konvencije te bi stoga Konvenciju trebao potpisati zajedno s državama članicama.

Na temelju Ugovorâ, a posebno članaka 26. i 114. UFEU-a, Uniji je dodijeljena nadležnost u području unutarnjeg tržišta, koja u velikoj mjeri obuhvaća pitanja uređena dodatnim protokolom uz Konvenciju br. 198.

EU je **već donio zakonodavne mjere** u područjima obuhvaćenima dodatnim protokolom uz Konvenciju br. 198.

Odredbe obuhvaćene pravnom osnovom članka 114. UFEU-a:

- članak 2. (u vezi s definicijom virtualne imovine i pružatelja usluga povezanih s virtualnom imovinom), članak 9. (zahtjev za uspostavu mehanizama za dohvaćanje informacija o bankovnim računima) i članci 10. i 28. (suspenzija ili uskraćivanje suglasnosti za sumnjive transakcije, račune i poslovne odnose te povezana suradnja između FOJ-eva) obuhvaćeni su područjem primjene Direktive (EU) 2024/1640 Europskog parlamenta i Vijeća o mehanizmima koje države članice trebaju uspostaviti radi sprečavanja korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili

financiranja terorizma (AMLD6) i Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptoimovine.

Odredbe obuhvaćene pravnim osnovama članka 82. stavaka 1. i 2., članka 83. stavaka 1. i 2. te članka 87. stavka 2. UFEU-a:

- članak 2. stavak 2. (definicija financiranja terorizma) obuhvaćen je Direktivom (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma[10],
- članci od 3. do 5. Protokola (prošireno oduzimanje, oduzimanje koje se ne temelji na osuđujućoj presudi i oduzimanje trećim stranama), članak 6. (privremene mjere), članak 8. (financijske istrage), članci 11. i 12. (osnivanje ureda za oduzimanje imovinske koristi i njihov pristup informacijama), članci od 13. do 15. (upravljanje imovinom, osnivanje ureda za upravljanje imovinom, prodaja prije oduzimanja), članak 16. (upotreba zamrznute i oduzete imovine), članak 17. (pristup informacijama o zamrznutoj i oduzetoj imovini) te članak 29. (međunarodna suradnja među uredima za oduzimanje imovinske koristi), članci 33. i 34. (sigurnosne mjere, resursi i osposobljavanje) obuhvaćeni su Direktivom (EU) 2024/1260 Europskog parlamenta i Vijeća o povratu i oduzimanju imovine[11],
- članak 9. stavak 2. (pristup tijela za izvršavanje zakonodavstva informacijama o bankovnim računima, uključujući urede za oduzimanje imovinske koristi) obuhvaćen je Direktivom (EU) 2019/1153 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela[12],
- članci 18. (opća načela suradnje), 24. i 25. (standardni obrasci), 26. (povrat imovine) i 27. (raspodjela imovine) obuhvaćeni su područjem primjene Uredbe (EU) 2018/1805 Europskog parlamenta i Vijeća o uzajamnom priznavanju naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje[13],
- članak 19. o prijenosu osobnih podataka povezan je s pravnom stečevinom EU-a o zaštiti podataka, posebno Direktivom (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka[14],
- članci 20., 21. i 22. o zahtjevima za informacije o računima i transakcijama koje provode financijske institucije i pružatelji usluga povezanih s virtualnom imovinom te zahtjevima za njihovo praćenje obuhvaćeni su područjem primjene Direktive (EU) 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima[15],
- članak 23. pravna je osnova za osnivanje zajedničkih istražnih timova (ZIT-ova) za povrat imovine koja se može oduzeti. U skladu s pravom EU-a pravne osnove za osnivanje zajedničkih istražnih timova utvrđene su u Konvenciji o uzajamnoj pravnoj

[10] SL L 88, 31.3.2017., str. 6.
[11] SL L, 2024/1260, 2.5.2024.
[12] SL L 186, 11.7.2019., str. 122.
[13] SL L 303, 28.11.2018., str. 1.
[14] SL L 119, 4.5.2016., str. 89.
[15] SL L 130, 1.5.2014., str. 1.

pomoći u kaznenim stvarima, donesenoj u svibnju 2000., i Okvirnoj odluci Vijeća 2002/465/PUP o zajedničkim istražnim timovima,

- kad je riječ o mjerama pravosudne suradnje u svrhu zamrzavanja i oduzimanja imovine predviđene Konvencijom i njezinim protokolom, članci 31. i 32. (zaštitne mjere, pravna sredstva i obveze obavješćivanja) obuhvaćeni su područjem primjene prethodno navedene Uredbe (EU) 2018/1805. Kad je riječ o mjerama pravosudne suradnje u svrhu prikupljanja dokaza, članci 31. i 32. obuhvaćeni su područjem primjene Direktive 2014/41/EU. Kad je riječ o mjerama suradnje među uredima za oduzimanje imovinske koristi, članci 31. i 32. obuhvaćeni su područjem primjene Direktive (EU) 2024/1260. Kad je riječ o nacionalnim mjerama, članci 31. i 32. obuhvaćeni su područjem primjene prethodno navedene Direktive (EU) 2024/1260. Prava i jamstva sadržana u člancima 31. i 32. u velikoj su mjeri općenito obuhvaćena i direktivama EU-a o postupovnim pravima osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku, posebno Direktivom 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje, Direktivom 2012/13/EU o pravu na informiranje, Direktivom 2013/48/EU o pravu na pristup odvjetniku, Direktivom (EU) 2016/343 o pretpostavci nedužnosti i pravu sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku te Direktivom (EU) 2016/1919 o pravnoj pomoći,

Stoga je većina obveza koje proizlaze iz dodatnog protokola uz Konvenciju Vijeća Europe br. 198 obuhvaćena pravom EU-a.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Nije primjenjivo.

- **Proporcionalnost**

Ova inicijativa ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje predmetnih ciljeva politike i stoga je u skladu s načelom proporcionalnosti, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 4. UEU-a. Unija je u najboljem položaju za djelovanje jer je već izvršavala unutarnju nadležnost u tom području donošenjem raznih pravnih instrumenata u području pravosudne suradnje i suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva u kaznenim stvarima, posebno u svrhu olakšavanja povrata imovine stečene kaznenim djelima, među ostalim u prekograničnim slučajevima.

- **Odabir instrumenta**

Ovaj Prijedlog odluke Vijeća podnosi se u skladu s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a, u kojem je propisano da Vijeće donosi odluku o odobravanju potpisivanja i privremene primjene sporazuma. Cilj naveden u ovom Prijedlogu ne bi se mogao postići nijednim drugim pravnim instrumentom.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Ex post evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Europska komisija za ovaj Prijedlog nije provela posebna savjetovanja s dionicima.

Konvenciju su zajednički pripremali Odbor stručnjaka Vijeća Europe za povrat imovine stečene kaznenim djelima, u kojem su sudjelovale države članice Vijeća Europe, kao i države promatračice, Stručna skupina za financijsko djelovanje, UNODC i pravni stručnjaci.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Pregovaračka stajališta Unije za Konvenciju pripremljena su uz savjetovanje s Radnom skupinom Vijeća za pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (COPEN).

- **Procjena učinka**

Nije primjenjivo.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Nije primjenjivo.

- **Temeljna prava**

Potpisivanjem Protokola od strane Europske unije utvrđuju se zajednički minimalni standardi za zaštitu temeljnih prava u odnosu na mjere predviđene Protokolom.

U tom su kontekstu posebno bitna određena temeljna prava i slobode iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”). To uključuje pravo na vlasništvo (članak 17.), pravo na pošteno suđenje i djelotvoran pravni lijek (članak 47.), pretpostavku nedužnosti i pravo na obranu (članak 48.) te pravo na zaštitu osobnih podataka (članak 8.).

Kad je riječ o zadiranju u pravo na vlasništvo, člankom 31. stavkom 1. definirana su načela nužnosti i proporcionalnosti Protokola, koja su ključna za osiguravanje zakonitosti zadiranja u temeljna prava. U stavcima 3. i 4. dodatno se utvrđuju važne zaštitne mjere kako bi se osiguralo da ne dođe do nepopravljivog zadiranja u pravo na vlasništvo ako dotična osoba nije imala priliku biti saslušana. Osim toga, ograničenja primjene mjera oduzimanja, posebno proširenog oduzimanja i oduzimanja koje se ne temelji na osuđujućoj presudi, kao i primjene novih privremenih mjera uvedenih ovim Protokolom (vidjeti, među ostalim, mogućnosti rezerve iz članaka 3., 4. i 5.) izravno su uvedena u relevantne odredbe kojima se propisuju takve mjere kako bi se osigurala usklađenost s načelima nužnosti i proporcionalnosti. Kako je pojašnjeno u Izvješću s objašnjenjima uz Konvenciju[16], priznavanje zahtjeva može se odbiti ako bi mjera ili mjere koje nadležna nacionalna tijela u zamoljenoj stranki nisu mogla naložiti ili poduzeti, općenito ili u sličnom slučaju, bile u suprotnosti s temeljnim načelima nacionalnog prava te stranke. Temeljna načela nacionalnog prava mogu uključivati, na primjer, standarde poštenog suđenja, pretpostavku nedužnosti, kao i načela nužnosti i proporcionalnosti. Stranke mogu izraziti ograničenje tih načela, među ostalim, korištenjem mogućnosti rezervi iz članaka 3., 4. i 5. Protokola.

U skladu s člankom 31. stavkom 2. stranke su općenito dužne osigurati da sve osobe na koje utječu mjere koje se odnose na praćenje imovine, privremene mjere za privremeno oduzimanje ili zamrzavanje imovine, mjere oduzimanja i prodaja prije oduzimanja mogu ostvariti svoje pravo na pošteno suđenje i djelotvoran pravni lijek, kako je propisano i pravom EU-a. Osim toga, stranke moraju jamčiti pravo na obranu. Ta se odredba temelji na obvezama utvrđenima u članku 8. Konvencije u pogledu pravnih sredstava za osobe na koje utječu mjere na temelju Konvencije i Protokola i proširuje te obveze. Svrha je detaljnijeg i opsežnijeg teksta članka 31. ovog Protokola uzeti u obzir razvoj europskih standarda za postupovna prava i zaštitne mjere, među ostalim s ciljem osiguravanja prava na djelotvoran pravni lijek, u kontekstu povrata imovine stečene kaznenim djelima od donošenja Konvencije, a posebno sve veće primjene mjera oduzimanja koje se ne temelji na osuđujućoj presudi. Područje primjene

[16] Vidjeti ponajprije točke 140. i 141.

članka 31. proširuje se na osobe na koje utječu mjere na temelju Konvencije kako bi se osiguralo da te osobe uživaju ista prava i razinu zaštite kao i osobe na koje utječu mjere na temelju Protokola. Osim toga, kako je pojašnjeno u Izvješću s objašnjenjima uz Protokol, suradnja se može odbiti u skladu s člankom 28. Konvencije ako strani zahtjev ne ispunjava standarde utvrđene temeljnim načelima nacionalnog prava zamoljene države.

Protokol osigurava usklađenost sa standardima EU-a za zaštitu osobnih podataka tako što jamči primjenu odgovarajućih mjera za zaštitu podataka na obradu osobnih podataka (članci 9., 12. i 17.) i stvara odgovarajuće uvjete za razmjenu takvih podataka s drugim strankama (članak 29.).

Ujedno se u članku 46. stavku 6. Konvencije navodi da „FOJ može odbiti otkriti informacije koje bi mogle omesti kaznenu istragu koja se vodi u zamoljenoj stranki ili, u iznimnim okolnostima, ako bi otkrivanje tih informacija bilo očito nerazmjerno legitimnim interesima predmetne fizičke ili pravne osobe ili stranke, ili ako to na neki drugi način ne bi bilo u skladu s temeljnim načelima nacionalnog prava zamoljene stranke. Svako takvo odbijanje mora se prikladno obrazložiti FOJ-u koji je zatražio te informacije."

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Komisija smatra da s pravnog stajališta potpisivanje i sklapanje ovog Protokola u načelu neće nužno utjecati na proračun.

Treba napomenuti da ni ovaj Protokol ni njegova Konvencija (CETS br. 198) ne sadržavaju klauzulu kojom se utvrđuje zahtjev da Unija, ako postane stranka, daje financijski doprinos za njihovo financiranje.

Međutim, Odbor ministara donio je Rezoluciju CM/Res(2022)6 o financijskim aranžmanima za sudjelovanje Europske unije i država nečlanica u mehanizmima za praćenje konvencija Vijeća Europe. U toj rezoluciji predviđa se da Unija, ako je pozvana i postane stranka neke konvencije Vijeća Europe koja ne sadržava klauzulu o financijskom sudjelovanju u njezinu mehanizmu za praćenje nakon datuma donošenja Rezolucije, mora doprinijeti financiranju funkcioniranja te konvencije u skladu s modalitetima utvrđenima u Rezoluciji. Iako Komisija smatra da takva jednostrana rezolucija za Uniju ne može biti obvezujuća, to je otvorilo rasprave koje su dovele do kompromisa u kojem je Unija izrazila da namjerava dobrovoljno dati financijski doprinos. Tek treba vidjeti hoće li se sličan aranžman (morati) pronaći za ovu Konvenciju i Protokol.

Ako to bude slučaj, uz prijedlog odluke o sklapanju same Konvencije dostavit će se financijski izvještaj s pojedinostima o utjecaju na proračun nakon što se riješe pravne nejasnoće u vezi s mogućim doprinosom.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

U Protokolu se utvrđuje da se odredbe o praćenju provedbe Varšavske konvencije (članak 48. Konvencije) na Protokol primjenjuju *mutatis mutandis*. Funkcije utvrđene u članku 48. Konvencije za potrebe ovog Protokola obavljat će Konferencija stranaka osnovana na temelju Konvencije, koja će se sastajati prema potrebi u sastavu koji je ograničen na stranke Protokola.

Pravilom 19. Poslovnika Konvencije utvrđuju se pravila za aktivnosti praćenja. Međutim, na 9. plenarnoj sjednici Konferencija stranaka odlučila je obustaviti postupak u skladu s pravilom 19. i primijeniti transverzalni pristup tematskom praćenju u skladu s novodonesenim pravilom

19.a na početno razdoblje od dvije godine, o čemu se potom raspravljalo na 11. plenarnoj sjednici 2019. Na 16. plenarnoj sjednici (2024.) Konferencija stranaka odlučila je produljiti suspenziju pravila 19. za dodatnih pet godina (tj. do 2029.) i nastaviti s transverzalnim tematskim praćenjem u skladu s pravilom 19.a tijekom tog razdoblja.

U pravilu 19.a utvrđuju se pravila za horizontalno praćenje odabranih članaka Konvencije. Svaka država stranka podlijegat će praćenju u skladu s pravilima utvrđenima u pravilu 19.a.

U Poslovnik je uključena posebna klauzula o sudjelovanju Europske unije u praćenju provedbe Konvencije. U pravilu 19. stavku 33. propisano je da će se nova pravila za praćenje provedbe Konvencije utvrditi nakon što je Europska zajednica ratificira. U pravilu 19.a nisu predviđene posebne klauzule.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Nije primjenjivo.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

U članku 1. objašnjava se svrha Protokola.

Članak 2. uključuje definicije financijskih istraga, virtualne imovine, pružatelja usluga povezanih s virtualnom imovinom i financiranja terorizma.

Člankom 3. uređuje se prošireno oduzimanje.

Člankom 4. uređuje se oduzimanje koje se ne temelji na osuđujućoj presudi.

Člankom 5. uređuje se oduzimanje trećim stranama.

U članku 6. navedene su privremene mjere i upućuje se na članak 4. Konvencije kako se primjenjuje na Protokol.

Člankom 7. uređuju se istražne ovlasti i tehnike.

Člankom 8. uređuju se financijske istrage.

Člankom 9. predviđa se uspostava mehanizma koji omogućuje identifikaciju svih fizičkih i pravnih osoba koje imaju bankovne račune, račune za plaćanje ili račune vrijednosnih papira, sefove i račune virtualne imovine. Uređuje se i pristup financijsko-obavještajnih jedinica i ureda za oduzimanje imovinske koristi te drugih nadležnih tijela tim informacijama.

Člankom 10. propisuje se suspenzija ili uskraćivanje suglasnosti za sumnjive transakcije, račune i poslovne odnose (koji nisu dio ovog Prijedloga).

Člankom 11. predviđa se osnivanje ureda za oduzimanje imovinske koristi i definiraju njihove zadaće, kao i ovlasti za poduzimanje hitnih privremenih mjera.

Člankom 12. uređen je pristup ureda za oduzimanje imovinske koristi informacijama.

U članku 13. utvrđuju se opća načela upravljanja imovinom, uključujući planiranje upravljanja imovinom i uspostavu kontaktnih točaka za međunarodnu suradnju.

U članku 14. uređuje se određivanje ureda za upravljanje imovinom, njihove funkcije i uspostava kontaktnih točaka za međunarodnu suradnju.

Člankom 15. uređuje se prodaja prije oduzimanja i obveze osiguravanja vrijednosti zarade od takve prodaje.

Člankom 16. uređuje se upotreba zamrznute, privremeno oduzete i oduzete imovine.

Člankom 17. predviđa se uspostava alata za pružanje informacija o zamrznutoj, privremeno oduzetoj i oduzetoj imovini.

U članku 18. utvrđuju se opća načela i mjere za osiguravanje učinkovite i djelotvorne međunarodne suradnje, među ostalim u vezi s provedbom nacionalnih istraga prije priznavanja stranih naloga i djelokrugom nadležnih tijela izdavatelja.

U članku 19. utvrđuju se pravila i uvjeti za prijenos osobnih podataka između stranaka.

Člankom 20. uređuju se strani zahtjevi za informacije o računima u financijskim institucijama ili pružateljima usluga povezanih s virtualnom imovinom.

Člankom 21. uređuju se strani zahtjevi za informacije o transakcijama koje provode financijske institucije ili pružatelji usluga povezanih s virtualnom imovinom.

Člankom 22. uređuju se strani zahtjevi za praćenje transakcija koje provode financijske institucije ili pružatelji usluga povezanih s virtualnom imovinom.

Člankom 23. predviđa se mogućnost da dvije ili više stranaka osnuju i vode zajednički istražni tim za povrat imovine koja se može oduzeti.

Člankom 24. propisuje se upotreba standardnih obrazaca za podnošenje zahtjeva za zamrzavanje ili privremeno oduzimanje imovine koja se može oduzeti.

Člankom 25. propisuje se upotreba standardnih obrazaca za podnošenje zahtjeva za oduzimanje imovine.

Člankom 26. uređuje se vraćanje imovine stranki moliteljici kako bi se olakšao povrat njezinim prethodnim zakonitim vlasnicima, kao i odšteta žrtvama kaznenih djela.

Člankom 27. uređuje se raspodjela oduzete imovine između stranke moliteljice i zamoljene stranke i predviđa se mogućnost raspodjele takve imovine s drugim strankama, prema potrebi. Uređuje se i raspodjela troškova izvršenja zahtjeva za suradnju na temelju Konvencije koji su olakšali oduzimanje.

Člankom 28. predviđa se međunarodna suradnja na suspenziji ili uskraćivanju suglasnosti za sumnjive transakcije, račune i poslovne odnose (koji nisu dio ove odluke).

Člankom 29. predviđa se međunarodna suradnja među uredima za oduzimanje imovinske koristi, uključujući uspostavu kontaktnih točaka.

Člankom 30. predviđa se međunarodna suradnja na upravljanju imovinom.

Člankom 31. utvrđuju se zaštitne mjere i pravna sredstva u pogledu mjera predviđenih Protokolom.

Člankom 32. predviđa se obavješćivanje pogođenih osoba o odlukama o privremenim mjerama i oduzimanju.

Člankom 33. utvrđuju se sigurnosne mjere za zaštitu podataka koje obrađuje ured za oduzimanje imovinske koristi od neovlaštenog pristupa.

Člankom 34. od stranaka se traži da osiguraju dostatna sredstva za urede za oduzimanje imovinske koristi i urede za upravljanje imovinom, kao i osposobljavanje nadležnih tijela uključenih u oduzimanje imovinske koristi i s tim povezane istrage.

Članak 35. odnosi se na mehanizam praćenja Protokola i mehanizam za rješavanje sporova.

Člankom 36. uređuje se odnos Protokola s Konvencijom.

Članak 37. odnosi se na postupak potpisivanja i ratifikacije.

Članak 38. odnosi se na stupanje Protokola na snagu.

Članak 39. odnosi se na pristupanje Protokolu.

U članku 40. utvrđuje se teritorijalna primjena.

Člankom 41. uređuje se otkaz Protokola.

U članku 42. objašnjava se odnos Protokola s drugim konvencijama i sporazumima.

Člankom 43. uređuje se davanje i povlačenje izjava i rezervi.

Člankom 44. uređuju se obavijesti koje glavni tajnik Vijeća Europe dostavlja državama članicama Vijeća Europe i drugim zainteresiranim državama u vezi s Protokolom.

U Dodatku se predviđa dodavanje kibernetičkog kriminala u Dodatak Konvenciji.

- **Potpisivanje i tekst Sporazuma**

Tekst Sporazuma dostavlja se Vijeću zajedno s ovim Prijedlogom.

U skladu s Ugovorima Komisija je dužna pobrinuti se za potpisivanje Sporazuma, podložno njegovu kasnijem sklapanju.

2026/0194 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpisivanju, u ime Europske unije, dodatnog protokola uz Konvenciju Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom i o financiranju terorizma

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 114. u vezi s člankom 218. stavkom 5.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Odlukom (EU) 2024/1764[17] Vijeće je ovlastilo Komisiju za sudjelovanje, u ime Europske unije, u pregovorima o dodatnom protokolu („Protokol”) uz Konvenciju Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom i o financiranju terorizma (CETS br. 198) („Konvencija”) u okviru Vijeća Europe.

(2) Protokol je 15. svibnja 2026. donio Odbor ministara Vijeća Europe i predviđa se da će 14. listopada 2026. biti otvoren za potpisivanje.

(3) Protokol je u skladu s ciljem Europske unije iz članka 26. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije da se donošenjem mjera osigura funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

(4) Protokol sadržava, među ostalim, odredbe o njegovoj svrsi i području primjene, o definicijama virtualne imovine i pružatelja usluga povezanih s virtualnom imovinom, o ovlastima financijsko-obavještajnih jedinica za suspenziju, o suradnji među financijsko-obavještajnim jedinicama i o uspostavi centraliziranog automatiziranog mehanizma (ili sličnog mehanizma) na nacionalnoj razini koji sadržava informacije o bankovnim računima, računima za plaćanje, računima vrijednosnih papira, sefovima i računima virtualne imovine.

(5) Protokol ima potencijal znatno ojačati okvire za borbu protiv pranja novca i povezanu suradnju između država članica Vijeća Europe i drugih ključnih međunarodnih partnera koji bi mogli postati njegove stranke.

(6) Pravila utvrđena u Protokolu u velikoj se mjeri preklapaju sa zajedničkim pravilima utvrđenima na razini Unije i na njima se temelje. Ta zajednička pravila osobito uključuju Direktivu (EU) 2024/1640 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbu (EU) 2018/1805 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktivu (EU) 2024/1260 Europskog

[17] Odluka Vijeća (EU) 2024/1764 od 13. lipnja 2024. o ovlašćivanju Komisije za sudjelovanje, u ime Europske unije, u pregovorima o dodatnom protokolu uz Konvenciju Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom i o financiranju terorizma, SL L, 2024/1764, 24.6.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1764/oj.

parlamenta i Vijeća. To su i Direktiva 2014/42/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Okvirna odluka Vijeća 2005/212/PUP i okvirne odluke Vijeća 2003/577/PUP i 2006/783/PUP, koje se, međutim, i dalje primjenjuju samo u odnosima s Danskom i Irskom te između njih. Unija ima isključivu vanjsku nadležnost za dijelove sporazuma koji mogu utjecati na zajednička pravila Unije ili izmijeniti njihovo područje primjene. Stoga bi Unija trebala potpisati Protokol zajedno s državama članicama.

(7) Komisija je sudjelovala u pregovorima u ime Unije i time osigurala usklađenost Protokola s relevantnim pravom Unije.

(8) U skladu s člankom 37. Protokola Protokol je otvoren za potpisivanje od strane Unije. Unija bi trebala postati stranka Protokola uz svoje države članice jer s njima dijeli vanjsku nadležnost u pitanjima obuhvaćenima Protokolom. Pitanja obuhvaćena Protokolom koja mogu utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihovo područje primjene u isključivoj su vanjskoj nadležnosti Unije. Podsjeća se da međunarodne obveze mogu utjecati na područje primjene zajedničkih pravila Unije ili ga izmijeniti i kad je riječ o obvezama u području koje je već velikim dijelom obuhvaćeno tim zajedničkim pravilima, u mjeri u kojoj takve obveze mogu ugroziti ujednačenu i dosljednu primjenu pravila Unije i pravilno funkcioniranje sustava koji se na njima temelji. Ovom Odlukom ne dovodi se u pitanje potpisivanje Protokola od strane država članica u skladu s njihovim unutarnjim postupcima.

(9) Provedeno je savjetovanje s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka u skladu s člankom 42. stavkom 1. Uredbe (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća[18] te je on dao mišljenje XX. XXXXX 2026.

(10) Stoga bi Protokol trebalo potpisati u ime Europske unije, podložno njegovu kasnijem sklapanju,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odobrava se potpisivanje, u ime Unije, dodatnog protokola uz Konvenciju Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom i o financiranju terorizma, podložno njegovu sklapanju.

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu […].

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik

[18] Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL L 295, 21.11.2018., str. 39., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj).