EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.7.2026
COM(2026) 367 final

2026/0194 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Formålet med nærværende forslag er at opnå bemyndigelse fra Rådet for Den Europæiske Union ("Rådet") til, at Europa-Kommissionen ("Kommissionen") på Den Europæiske Unions vegne kan undertegne tillægsprotokollen ("protokollen") til Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198) ("Warszawakonventionen" eller "konventionen").

Kommissionen påtænker også at forelægge et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at indgå protokollen samt et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at indgå Warszawakonventionen på et senere tidspunkt.

Protokollen er særlig vigtig på grund af den trussel, som hvidvask af penge og finansiering af terrorisme – og økonomisk kriminalitet mere generelt – udgør for den økonomiske sikkerhed i og uden for Den Europæiske Union. Det kan bemærkes, at indtægter fra ulovlige aktiviteter ofte anvendes til at infiltrere den lovlige økonomi eller til andre kriminelle aktiviteter. Dette har vidtrækkende og destabiliserende konsekvenser for finansielle systemer, samfundet, retsstaten og tilliden til de offentlige myndigheder. Et vigtigt træk ved hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er, at det foregår internationalt. De er derfor afgørende med effektivt internationalt samarbejde om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet.

Protokollen er fuldt ud forenelig med EU-retten generelt og med relevant EU-ret i særdeleshed. Dette omfatter direktiv (EU) 2024/1640[1] om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (AMLD6). Direktiv (EU) 2015/849[2] som ændret ved direktiv (EU) 2018/843[3] finder dog fortsat anvendelse indtil dets ikrafttræden den 10. juli 2027.

Protokollen indeholder også bestemmelser om inddrivelse af aktiver og retligt samarbejde på området inddrivelse af aktiver og er som sådan også fuldt ud forenelig med gældende relevant EU-ret.

Protokollen – og dens anvendelse – vil styrke rammerne for bekæmpelse af hvidvask af penge globalt (både finansielle efterretningsenheder og kontorer for inddrivelse af aktiver) blandt andre medlemmer af Europarådet og centrale internationale partnere, der kan blive part i protokollen.

Baggrund

Warszawakonventionen, der blev vedtaget den 16. maj 2005, dækker flere aspekter af forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Den bygger på konventionen om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold (CETS nr. 141) ("Strasbourgkonventionen"). EU undertegnede Warszawakonventionen den 2. april 2009, men har endnu ikke ratificeret den. Den 18. december 2023 havde 25 medlemsstater undertegnet konventionen, og 23 havde ratificeret den.

---

1 EUT L, 2024/1640, 19.6.2024.
2 EUT L 141 af 5.5.2015, s. 73.
3 EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43.

Siden vedtagelsen af Warszawakonventionen i 2005 har den kriminelle verden udviklet sig hurtigt med hensyn til hvidvask af penge og økonomisk kriminalitet mere generelt. Dette har medført, at de retlige rammer og internationale normer også er blevet videreudviklet. Undersøgelser og høringer, navnlig foretaget af Ekspertkomitéen for de Europæiske Strafferetlige Konventioners Funktion (PC-OC) og konventionens partskonference, har vist, at der er behov for et nyt bindende instrument.

Sideløbende hermed har udviklingen på EU-plan, navnlig ny lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme samt om inddrivelse af aktiver, øget behovet for at behandle disse emner i en bredere paneuropæisk kontekst. Som følge heraf nedsatte Europarådet i 2023 Ekspertkomitéen for Inddrivelse af Aktiver fra Kriminelle Aktiver (PC-RAC) med henblik på at forhandle og udarbejde et udkast til tillægsprotokol til konventionen.

Den 13. juni 2024 bemyndigede Rådet Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om tillægsprotokollen til Warszawakonventionen. Kommissionen deltog i overensstemmelse med Rådets afgørelse under hensyntagen til de forhandlingsdirektiver, der var fastsat i afgørelsen. Kommissionen rådførte sig med Rådets særlige udvalg for forhandlingerne for så vidt angår den holdning, der skal indtages, og sikrede protokollens forenelighed med EU-retten.

Forhandlingerne fandt sted på særlige møder i PC-RAC. Der blev afholdt syv forhandlingsmøder mellem maj 2024 og december 2025. Den 25. november 2025 godkendte Europarådets Styringskomité for Strafferetlige Problemer (CDPC) udkastet til protokol og det ledsagende udkast til forklarende rapport, som der skulle foretages nogle sidste ændringer af. Den 23. april 2026 vedtog Europarådets Parlamentariske Forsamling sin udtalelse om udkastet til protokol. Den 15. maj 2026 vedtog Ministerkomitéen protokollen på sit 135. møde, noterede sig den forklarende rapport og besluttede at åbne protokollen for undertegnelse den 14. oktober 2026.

Protokollen træder i kraft den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor fem undertegnende parter, herunder mindst tre af Europarådets medlemsstater, har givet samtykke til at være bundet af protokollen, jf. artikel 38, stk. 1, heri.

EU kan undertegne protokollen som undertegnende part af Warszawakonventionen i henhold til protokollens artikel 37.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Protokollen vedrører direkte fælles EU-regler om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme samt om inddrivelse af aktiver og retligt samarbejde i straffesager. Protokollen indeholder bestemmelser om finansielle efterretningsenheder, om deres beføjelser med hensyn til suspension og tilbageholdelse af samtykke til transaktioner, konti og forretningsforbindelser, om deres indbyrdes samarbejde samt om oprettelse af en centraliseret automatisk mekanisme på nationalt plan (eller en lignende mekanisme, der indeholder oplysninger om bankkonti, betalingskonti, værdipapirkonti, deponeringsbokse og konti til virtuelle aktiver). Reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er i overensstemmelse med EU's pakke om bekæmpelse af hvidvask af penge og mere præcist med direktiv (EU) 2024/1640 om at forebygge anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

På den anden side er reglerne om konfiskation, herunder om udvidet konfiskation og konfiskation, der ikke sker efter domfældelse, også forenelige med gældende EU-ret, nemlig

direktiv 2014/42/EU[4] og direktiv (EU) 2024/1260[5]. Reglerne om oprettelse af kontorer for inddrivelse af aktiver, deres adgang til oplysninger samt udpegelse af kontorer for forvaltning af aktiver og forvaltning af aktiver, herunder planlægning af forvaltningen af aktiver og salg forud for konfiskation, er ligeledes i overensstemmelse med direktiv (EU) 2024/1260. Protokollen indeholder også regler om genanvendelse af aktiver til sociale formål, et værktøj til formidling af oplysninger om aktiver til kontorer for inddrivelse af aktiver, kontorer for forvaltning af aktiver og andre myndigheder samt om ressourcer til uddannelse af kompetente myndigheder i inddrivelse af aktiver i overensstemmelse med direktiv (EU) 2024/1260.

Direktiv (EU) 2024/1260 erstattede direktiv 2014/42/EU, der forbliver i kraft for så vidt angår samarbejdet med Irland, som ikke deltager i direktiv (EU) 2024/1260. Direktiv 2014/42/EU erstattede delvist Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA[6], som fortsat er gældende for så vidt angår samarbejdet med Danmark, som hverken deltager i direktiv (EU) 2024/1260 eller direktiv 2014/42/EU.

Ved forordning (EU) 2018/1805[7] fastsættes regler for det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation. Dette omfatter bl.a. regler om fremsendelse og anerkendelse samt procedurer for fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation, forvaltning af og disponering over indefrosne og konfiskerede formuegoder i grænseoverskridende sager (herunder mellemliggende salg), tilbagelevering af formuegoder til ofre samt disponering over konfiskerede formuegoder eller penge opnået efter salg af formuegoder (herunder med henblik på erstatning til ofre og regulering af delingen af aktiver mellem medlemsstaterne). Desuden indeholder forordningen regler om, hvem der skal bære og dele omkostningerne i forbindelse med fuldbyrdelsen af afgørelser om indefrysning i grænseoverskridende sager, og om berørte personers proceduremæssige rettigheder, herunder for så vidt angår underretningsforpligtelser og retsmidler. Disse spørgsmål er i store træk også omhandlet i Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA af 6. oktober 2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation[8] og Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale[9], som fortsat er i kraft for så vidt angår samarbejdet med Irland og Danmark, som ikke deltager i forordning (EU) 2018/1805.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Protokollen er i overensstemmelse med EU's relevante regler og politikker på de områder, der vil være omfattet den (som beskrevet i afsnittet "Sammenhæng med de gældende regler på samme område"). I en bredere sammenhæng er protokollen i overensstemmelse med EU's retlige instrumenter og politikker, der er vedtaget på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i henhold til tredje del, afsnit V, i TEUF, og som bidrager til EU's bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, herunder kriminalitet, der skader Unionens finansielle interesser, og ulovlige finansielle strømme, samt Unionens forpligtelser i henhold til andre relevante multilaterale aftaler.

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

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Materielt retsgrundlag

De dele af protokollen, der vedrører foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask af penge, herunder finansielle efterretningsenheders suspensionsbeføjelser og oprettelse af en mekanisme til indhentning af bankkontooplysninger, falder ind under artikel 114 i TEUF. Disse komponenter danner grundlag for dette forslag til Rådets afgørelse og adskiller sig fra de komponenter i protokollen, der fokuserer på bestræbelserne på at inddrive aktiver (herunder styrkelse af nationale regler om indefrysning og konfiskation, sporing og forvaltning af aktiver, garantier og det internationale samarbejde mellem retshåndhævende og retlige myndigheder), som vil blive samlet i et særskilt forslag til Rådets afgørelse. Sidstnævntes materielle retsgrundlag er artikel 82, stk. 2, artikel 83, stk. 1 og 2, og artikel 87, stk. 2, i TEUF.

Henset til genstanden for den påtænkte aftale er det hensigtsmæssigt, at Kommissionen fremsætter to forslag til Rådet.

Proceduremæssigt retsgrundlag

Artikel 218, stk. 5, i TEUF fastsætter, at hvis den påtænkte aftale ikke udelukkende eller hovedsagelig vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, forelægger Kommissionen Rådet et forslag. Rådet træffer afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af aftalen.

Kommissionen foreslår, at der gives bemyndigelse til undertegnelse af protokollen med forbehold af senere indgåelse heraf.

Det proceduremæssige retsgrundlag for forslaget til afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af den påtænkte aftale er artikel 218, stk. 5, i TEUF.

Unionens kompetence

Arten af internationale aftaler ("kun EU" eller "blandede") afhænger af det specifikke emnes forenelighed med Unionens kompetencer.

I henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF har Unionen enekompetence til at "indgå internationale aftaler […] for så vidt den kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde". EU-Domstolen har navnlig præciseret, at "[k]onstateringen af, at der foreligger en sådan risiko, [for at internationale forpligtelser berører eller ændrer EU-regler,] forudsætter ikke, at det område, som den internationale aftale omfatter, og det, som er omfattet af EU-lovgivningen, er fuldstændigt sammenfaldende", men som Domstolen har understreget "kan rækkevidden af de fælles EU-regler berøres eller ændres af sådanne forpligtelser, når de omfattes af et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af sådanne regler"[1]. Dette rationale er baseret på Domstolens udtalelse, hvoraf det fremgår, at "[n]år det skal afgøres, om kriteriet om et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret i fællesskabsbestemmelser, er opfyldt, skal analysen baseres ikke blot på rækkevidden af de pågældende regler, men også på deres karakter og indhold. Der skal tillige tages hensyn til ikke blot fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin på det pågældende område, men også perspektiverne for dens udvikling, når disse kan forudses på det tidspunkt, hvor analysen foretages" (jf. i denne retning udtalelse 2/91, præmis 25 og 26)[2].

Mens medlemsstaterne fortsat har kompetence med hensyn til visse dele af tillægsprotokollen, navnlig hvad angår bestemmelser om nationale foranstaltninger til oprettelse af centraliserede automatiske mekanismer og til suspension af deres finansielle efterretningsenheders

beføjelser, har EU kompetence med hensyn til en væsentlig del af konventionens bestemmelser og bør derfor undertegne konventionen sammen med medlemsstaterne.

Traktaterne, navnlig artikel 26 og 114 i TEUF, tillægger EU kompetence på området for det indre marked, som delvist dækker de spørgsmål, der er reguleret af tillægsprotokollen til konvention nr. 198.

EU **har allerede vedtaget lovgivningsmæssige foranstaltninger** på de forskellige områder, der er omfattet af tillægsprotokollen til konvention nr. 198:

Bestemmelser, der falder ind under retsgrundlaget i artikel 114 i TEUF:

- Artikel 2 (definitionerne af virtuelle aktiver og udbydere af tjenester for virtuelle aktiver), artikel 9 (krav om oprettelse af mekanismer til indhentning af bankkontooplysninger) og artikel 10 og 28 (suspension eller tilbageholdelse af samtykke i forbindelse med mistænkelige transaktioner, konti og forretningsforbindelser og indbyrdes samarbejde mellem FIU'er) falder ind under anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1640 om de mekanismer, som medlemsstaterne skal indføre for at forebygge anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (AMLD6), og forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoaktiver.

Bestemmelser, der falder ind under retsgrundlaget i artikel 82, stk. 1 og 2, artikel 83, stk. 1 og 2, og artikel 87, stk. 2, i TEUF:

- Artikel 2, stk. 2 (definition af finansiering af terrorisme), er omfattet af direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme[10].
- Artikel 3 til 5 i protokollen (udvidet konfiskation, konfiskation, der ikke sker efter domfældelse, og konfiskation hos tredjepart), artikel 6 (foreløbige foranstaltninger), artikel 8 (finansielle efterforskninger), artikel 11 og 12 (oprettelse af kontorer for inddrivelse af aktiver og deres adgang til oplysninger), artikel 13 til 15 (forvaltning af aktiver, oprettelse af kontorer for forvaltning af aktiver og salg forud for konfiskation), artikel 16 (anvendelse af indefrosne og konfiskerede formuegoder), artikel 17 (adgang til oplysninger om indefrosne og konfiskerede formuegoder), artikel 29 (internationalt samarbejde mellem kontorer for inddrivelse af aktiver) samt artikel 33 og 34 (sikkerhedsforanstaltninger, ressourcer og uddannelse) er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1260 om inddrivelse og konfiskation af aktiver[11].
- Artikel 9, stk. 2 (adgang til bankkontooplysninger for retshåndhævende myndigheder, herunder kontorer for inddrivelse af aktiver), er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1153 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger[12].
- Artikel 18 (generelle samarbejdsprincipper), artikel 24 og 25 (standardformularer), artikel 26 (returnering af formuegoder) og artikel 27 (deling af formuegoder) falder ind under anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU)

[10] EUT L 88 af 31.3.2017, s. 6.
[11] EUT L, 2024/1260, 2.5.2024.
[12] EUT L 186 af 11.7.2019, s. 122.

2018/1805 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation[13].

- Artikel 19 (videregivelse af personoplysninger) er indbyrdes forbundet med EU's databeskyttelseslovgivning, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger[14].
- Artikel 20, 21 og 22 (anmodninger om oplysninger vedrørende konti hos og transaktioner foretaget af finansielle institutioner og udbydere af tjenester for virtuelle aktiver samt overvågningen heraf) falder ind under anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager[15].
- Artikel 23 udgør retsgrundlaget for oprettelse af fælles efterforskningshold (JIT'er) til inddrivelse af formuegoder, der kan konfiskeres. I henhold til EU-retten er retsgrundlaget for oprettelsen af fælles efterforskningshold fastsat i konventionen om gensidig retshjælp i straffesager, der blev vedtaget i maj 2000, og Rådets rammeafgørelse 2002/465/RIA om fælles efterforskningshold.
- For så vidt angår artikel 31 og 32 (garantier, retsmidler og underretningsforpligtelser) er de, i det omfang der er tale om foranstaltninger vedrørende retligt samarbejde med henblik på indefrysning og konfiskation af aktiver som fastsat i konventionen og protokollen hertil, omfattet af anvendelsesområdet for ovennævnte forordning (EU) 2018/1805. I det omfang der er tale om foranstaltninger vedrørende retligt samarbejde med henblik på indsamling af bevismateriale, falder artikel 31 og 32 ind under anvendelsesområdet for direktiv 2014/41/EU. I det omfang der er tale om foranstaltninger vedrørende samarbejde mellem kontorer for inddrivelse af aktiver, falder artikel 31 og 32 ind under anvendelsesområdet for direktiv (EU) 2024/1260. I det omfang der er tale om nationale foranstaltninger, falder artikel 31 og 32 ind under anvendelsesområdet for ovennævnte direktiv (EU) 2024/1260. I vid udstrækning er de rettigheder og garantier, der er fastsat i artikel 31 og 32, også mere generelt omfattet af EU's direktiver om proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte i straffesager, navnlig direktiv 2010/64/EU om retten til tolke- og oversætterbistand, direktiv 2012/13/EU om ret til information, direktiv 2013/48/EU om ret til adgang til advokatbistand, direktiv (EU) 2016/343 om uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen og direktiv (EU) 2016/1919 om retshjælp.

Størstedelen af de forpligtelser, der følger af tillægsprotokollen til Europarådets konvention nr. 198, er derfor omfattet af EU-retten.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Ikke relevant.

[13] EUT L 303 af 28.11.2018, s. 1.
[14] EUT L 119 af 4.5.2016, s. 89.
[15] EUT L 130 af 1.5.2014, s. 1.

- **Proportionalitetsprincippet**

Dette initiativ går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå de pågældende politiske mål, og er derfor i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 4, i TEU. Unionen har de bedste forudsætninger for at handle, da Unionen på dette område allerede har udøvet sin kompetence på internt plan i form af vedtagelsen af forskellige retsakter om retligt samarbejde og retshåndhævelsessamarbejde i straffesager, navnlig med henblik på at lette inddrivelsen af aktiver fra kriminelle aktiviteter, herunder i grænseoverskridende sager.

- **Valg af instrument**

Forslaget til Rådets afgørelse er indgivet i overensstemmelse med artikel 218, stk. 5, i TEUF, hvori det fastsættes, at Rådet vedtager en afgørelse om undertegnelse og midlertidig anvendelse af aftalen. Der findes ingen andre retlige instrumenter, der kan anvendes til at nå det mål, der er omhandlet i forslaget.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Ikke relevant.

- **Høringer af interessenter**

Europa-Kommissionen har ikke gennemført en specifik høring af interessenter om dette forslag.

Konventionen blev udarbejdet i samarbejde mellem Europarådets Ekspertkomité for Inddrivelse af Aktiver fra Kriminelle Aktiver og med deltagelse af Europarådets medlemsstater samt observatørstater, Den Finansielle Aktionsgruppe, UNODC og juridiske eksperter.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Unionens forhandlingspositioner vedrørende konventionen er udarbejdet i samråd med Rådets Gruppe vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN).

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Med Den Europæiske Unions undertegnelse af protokollen fastsættes der fælles minimumsnormer for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med de i protokollen fastsatte foranstaltninger.

Visse grundlæggende rettigheder og friheder, der er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret"), er af særlig relevans. Dette omfatter ejendomsretten (artikel 17), adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47), uskyldsformodningen og retten til et forsvar (artikel 48) samt retten til beskyttelse af personoplysninger (artikel 8).

Hvad angår indgreb i ejendomsretten, forankres protokollen ved artikel 31, stk. 1, i principperne om nødvendighed og proportionalitet, som er grundlæggende for at sikre lovligheden af indgreb i de grundlæggende rettigheder. Herudover fastsættes der i stk. 3 og 4 vigtige garantier til sikring af, at der ikke sker uoprettelige indgreb i ejendomsretten, uden at den berørte person har haft mulighed for at blive hørt. Der er desuden indført begrænsninger i anvendelsen af konfiskationsforanstaltninger, navnlig udvidet konfiskation og konfiskation, der ikke sker efter domfældelse, samt i anvendelsen af nye foreløbige foranstaltninger, der indføres ved denne protokol (jf. bl.a. forbeholdene i artikel 3, 4 og 5), direkte i de relevante bestemmelser om sådanne foranstaltninger for at sikre overholdelse af principperne om nødvendighed og proportionalitet. Som beskrevet i den forklarende rapport til konventionen[16] kan anerkendelse af en anmodning afslås, hvis foranstaltningen eller foranstaltningerne ikke kunne pålægges eller træffes af de kompetente nationale myndigheder i den anmodede part, generelt eller i lignende tilfælde, fordi de ville være i strid med de grundlæggende principper i den pågældende parts nationale lovgivning. Grundlæggende principper i national ret kan f.eks. omfatte normer for en retfærdig rettergang, uskyldsformodningen samt principperne om nødvendighed og proportionalitet. Den begrænsning, der følger af disse principper, kan fastsættes af parterne, bl.a. ved at gøre brug af de forbehold, som protokollens artikel 3, 4 og 5 giver mulighed for.

I henhold til artikel 31, stk. 2, skal parterne generelt sikre, at alle personer, der er berørt af foranstaltninger vedrørende sporing af aktiver, foreløbige foranstaltninger med henblik på beslaglæggelse eller indefrysning af formuegoder, konfiskationsforanstaltninger samt salg forud for konfiskation, kan påberåbe sig retten til en retfærdig rettergang og til effektive retsmidler, således som det også kræves i henhold til EU-retten. Desuden skal parterne sikre retten til et forsvar. Denne bestemmelse bygger på og udvider de forpligtelser, der er fastsat i konventionens artikel 8 vedrørende retsmidler, både for personer, der berøres af foranstaltninger i henhold til konventionen og protokollen. Den nærmere og mere udvidede ordlyd af denne protokols artikel 31 har til formål at afspejle den udvikling i de europæiske normer for proceduremæssige rettigheder og garantier, herunder med hensyn til retten til effektive retsmidler, der har fundet sted i forbindelse med inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter, siden konventionen blev vedtaget, navnlig den stigende anvendelse af foranstaltninger vedrørende konfiskation, der ikke sker efter domfældelse. Anvendelsesområdet for artikel 31 udvides til at omfatte personer, der berøres af foranstaltninger i henhold til konventionen, for at sikre, at personer, der berøres af sådanne foranstaltninger, også nyder samme rettigheder og beskyttelsesniveau som personer, der berøres af foranstaltninger i henhold til protokollen. Som beskrevet i den forklarende rapport til protokollen er det i overensstemmelse med konventionens artikel 28 desuden muligt at afslå samarbejde, hvis en udenlandsk anmodning ikke opfylder de normer, der er fastsat i de grundlæggende principper i den anmodede stats nationale lovgivning.

Protokollen sikrer overholdelse af EU's normer for beskyttelse af personoplysninger ved at garantere anvendelsen af tilstrækkelige databeskyttelsesgarantier i forbindelse med behandling af personoplysninger (artikel 9, 12 og 17) og ved at fastsætte passende betingelser for udveksling af sådanne oplysninger med andre parter (artikel 29).

Det bør desuden bemærkes, at det i (selve) konventionens artikel 46, stk. 6, fastsættes, at "[e]n FIU kan nægte at videregive oplysninger, der vil kunne føre til en hindring af en efterforskning, der foregår hos den anmodede part, eller under særlige omstændigheder, hvor videregivelsen af oplysningerne vil stå i åbenbart misforhold til en fysisk eller juridisk persons eller partens egne berettigede interesser eller på anden måde ville være i strid med

[16] Jf. især punkt 140 og 141.

grundlæggende principper i den anmodede parts nationale lovgivning. En sådan nægtelse skal begrundes tilstrækkeligt over for den FIU, der har anmodet om oplysningerne".

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Det er Kommissionens opfattelse, at undertegnelsen og indgåelsen af denne protokol ud fra et juridisk synspunkt i princippet ikke nødvendigvis har nogen virkninger for budgettet.

Det bør bemærkes, at hverken denne protokol eller selve konventionen (CETS nr. 198) indeholder nogen klausul om, at Unionen skal yde et finansielt bidrag til deres finansiering, hvis den bliver part.

Ministerkomitéen har imidlertid vedtaget resolution CM/Res(2022)6 om finansielle ordninger for Den Europæiske Unions og tredjelandes deltagelse i opfølgningsmekanismerne i Europarådets konventioner, hvori det fastsættes, at hvis Unionen indbydes og bliver part i en af Europarådets konventioner, der ikke indeholder en klausul om finansiel deltagelse i dens opfølgningsmekanisme efter datoen for vedtagelsen af resolutionen, skal den bidrage til finansieringen af nævnte konventions funktion i overensstemmelse med de nærmere bestemmelser i resolutionen. Selv om Kommissionen finder, at en sådan ensidig resolution ikke kan binde Unionen, har dette ført til drøftelser, som har resulteret i et kompromis, hvorved Unionen har erklæret, at den frivilligt agter at yde et finansielt bidrag. Det er endnu uvist, om der vil (skulle) findes en lignende ordning i forbindelse med denne konvention og protokol.

Hvis dette er tilfældet, vil der sammen med forslaget til afgørelse om indgåelse af selve konventionen blive fremlagt en finansieringsoversigt med nærmere oplysninger om virkningerne for budgettet, når de juridiske uklarheder vedrørende et eventuelt bidrag er blevet afklaret.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Det fastsættes i protokollen, at bestemmelserne om overvågning af gennemførelsen af Warszawakonventionen (konventionens artikel 48) finder tilsvarende anvendelse på protokollen. Partskonferencen, der er oprettet i henhold til konventionen, udfører de funktioner, der er fastsat i konventionens artikel 48 med henblik på denne protokol, og mødes i en sammensætning, der er begrænset til parterne i denne protokol, hvor det er relevant.

I § 19 i forretningsordenen for konventionen fastsættes reglerne for gennemførelsen af overvågningsaktiviteter. På den 9. plenarforsamling besluttede partskonferencen imidlertid at suspendere proceduren i henhold til § 19 og anvende en tværgående tematisk overvågningstilgang i overensstemmelse med den nyligt vedtagne § 19a i en indledende periode på to år med yderligere drøftelser af spørgsmålet på den 11. plenarforsamling i 2019. På den 16. plenarforsamling (2024) besluttede partskonferencen at forlænge suspensionen af § 19 med yderligere fem år (dvs. indtil 2029) og i denne periode fortsætte med den tværgående tematiske overvågning i henhold til § 19a.

I § 19a fastsættes der regler for horisontal overvågning af udvalgte artikler i konventionen. Hver deltagerstat vil være underlagt overvågning i overensstemmelse med § 19a.

Der blev i forretningsordenen indføjet en særlig bestemmelse om Den Europæiske Unions deltagelse i overvågningen af konventionens gennemførelse. I henhold til § 19, stk. 33, vil der

blive fastsat nye regler for overvågning af konventionens gennemførelse, når Det Europæiske Fællesskab har ratificeret konventionen. Der er ikke fastsat nogen specifik klausul i § 19a.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Artikel 1 beskriver formålet med protokollen.

Artikel 2 indeholder definitionerne af finansielle efterforskninger, virtuelle aktiver, udbydere af virtuelle aktiver og finansiering af terrorisme.

Artikel 3 omhandler udvidet konfiskation.

Artikel 4 omhandler konfiskation, der ikke sker efter domfældelse.

Artikel 5 omhandler konfiskation hos tredjepart.

Artikel 6 omhandler foreløbige foranstaltninger og henviser til selve konventionens artikel 4, som finder anvendelse på protokollen.

Artikel 7 omhandler efterforskningsmæssige beføjelser og teknikker.

Artikel 8 omhandler finansielle efterforskninger.

Artikel 9 omhandler oprettelse af en mekanisme, der gør det muligt at identificere enhver fysisk og juridisk person, der har bank-, betalings- eller værdipapirskonti samt deponeringsbokse og konti til virtuelle aktiver, og regulerer den adgang, som finansielle efterretningsenheder, kontorer for inddrivelse af aktiver og andre kompetente myndigheder har til disse oplysninger.

Artikel 10 omhandler suspension eller tilbageholdelse af samtykke i forbindelse med mistænkelige transaktioner, konti og forretningsforbindelser (ikke en del af dette forslag).

Artikel 11 omhandler oprettelse af kontorer for inddrivelse af aktiver samt disses opgaver og beføjelser til at træffe foreløbige hasteforanstaltninger.

Artikel 12 omhandler adgang til oplysninger for kontorer for inddrivelse af aktiver.

Artikel 13 omhandler generelle principper for forvaltning af aktiver, herunder planlægning af forvaltning af aktiver og oprettelse af kontaktpunkter for internationalt samarbejde.

Artikel 14 omhandler udpegelse af kontorer for forvaltning af aktiver, deres funktioner og oprettelse af kontaktpunkter for internationalt samarbejde.

Artikel 15 omhandler salg forud for konfiskation og forpligtelser til at sikre værdien af indtægterne fra et sådant salg.

Artikel 16 omhandler anvendelse af indefrosne, beslaglagte og konfiskerede formuegoder.

Artikel 17 omhandler oprettelse af et værktøj til formidling af oplysninger om indefrosne, beslaglagte og konfiskerede formuegoder.

Artikel 18 omhandler generelle principper og foranstaltninger til sikring af effektivt internationalt samarbejde, herunder vedrørende gennemførelsen af nationale efterforskninger forud for anerkendelse af udenlandske afgørelser og omfanget af kompetente udstedelsesmyndigheders beføjelser.

Artikel 19 omhandler regler og betingelser for videregivelse af personoplysninger mellem parter.

Artikel 20 regulerer udenlandske anmodninger om oplysninger om konti hos finansielle institutioner eller udbydere af tjenester for virtuelle aktiver.

Artikel 21 regulerer udenlandske anmodninger om oplysninger om transaktioner, der udføres af finansielle institutioner eller udbydere af tjenester for virtuelle aktiver.

Artikel 22 regulerer udenlandske anmodninger om overvågning af transaktioner, der udføres af finansielle institutioner og udbydere af tjenester for virtuelle aktiver.

Artikel 23 giver to eller flere parter mulighed for at oprette og drive et fælles efterforskningshold til inddrivelse af formuegoder, der kan konfiskeres.

Artikel 24 omhandler anvendelse af standardformularer til anmodning om indefrysning eller beslaglæggelse af formuegoder, der kan konfiskeres.

Artikel 25 omhandler anvendelse af standardformularer til anmodning om konfiskation af formuegoder.

Artikel 26 regulerer returnering af formuegoder til den anmodende part for at lette tilbageleveringen heraf til dens tidligere retmæssige ejere samt erstatning til ofre for kriminalitet.

Artikel 27 regulerer delingen af konfiskerede formuegoder mellem den anmodende og den anmodede part og giver mulighed for også at dele sådanne formuegoder med andre parter, hvor det er relevant. Den regulerer også fordelingen af omkostningerne ved fuldbyrdelse af de anmodninger om samarbejde i henhold til konventionen, der muliggjorde konfiskation.

Artikel 28 omhandler internationalt samarbejde om suspension eller tilbageholdelse af samtykke i forbindelse med mistænkelige transaktioner, konti og forretningsforbindelser (ikke en del af denne afgørelse).

Artikel 29 omhandler internationalt samarbejde mellem kontorer for inddrivelse af aktiver, herunder oprettelse af kontaktpunkter.

Artikel 30 omhandler internationalt samarbejde om forvaltning af formuegoder.

Artikel 31 omhandler garantier og retsmidler i forbindelse med de i protokollen fastsatte foranstaltninger.

Artikel 32 omhandler underretning af berørte personer om afgørelser om foreløbige foranstaltninger og konfiskation.

Artikel 33 omhandler sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af oplysninger, der behandles af kontoret for inddrivelse af aktiver, mod uautoriseret adgang.

Artikel 34 indeholder krav om, at parterne stiller tilstrækkelige ressourcer til rådighed for kontorer for inddrivelse af aktiver og forvaltning af aktiver samt tilbyder uddannelse af kompetente myndigheder, der er involveret i inddrivelse af aktiver og dertil knyttede efterforskninger.

Artikel 35 vedrører overvågningsmekanismen for protokollen og mekanismen til bilæggelse af tvister.

Artikel 36 regulerer forholdet mellem protokollen og selve konventionen.

Artikel 37 vedrører undertegnelses- og ratifikationsprocessen.

Artikel 38 vedrører protokollens ikrafttræden.

Artikel 39 vedrører tiltrædelsen af protokollen.

Artikel 40 fastsætter det territoriale anvendelsesområde.

Artikel 41 vedrører udtrædelsen af protokollen.

Artikel 42 omhandler forholdet mellem protokollen og andre konventioner og aftaler.

Artikel 43 regulerer afgivelsen og tilbagetrækningen af erklæringer og forbehold.

Artikel 44 regulerer den underretning, som Europarådets generalsekretær skal give Europarådets medlemsstater samt andre berørte stater med hensyn til protokollen.

Ved tillægget tilføjes cyberkriminalitet til tillægget til konventionen.

- **Undertegnelse og aftalens tekst**

Teksten til aftalen forelægges Rådet sammen med dette forslag.

I overensstemmelse med traktaterne påhviler det Kommissionen at sikre undertegnelsen af aftalen med forbehold af dens indgåelse på et senere tidspunkt.

2026/0194 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 114, sammenholdt med artikel 218, stk. 5,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Ved afgørelse (EU) 2024/1764[17] bemyndigede Rådet Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om en tillægsprotokol ("protokollen") til Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198) ("konventionen") inden for rammerne af Europarådet.

(2) Protokollen blev vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 15. maj 2026 og forventes åbnet for undertegnelse den 14. oktober 2026.

(3) Protokollen er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions mål som omhandlet i artikel 26, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om at sikre det indre markeds funktion ved at vedtage foranstaltninger.

(4) Protokollen indeholder bl.a. bestemmelser om dens formål og anvendelsesområde, om definitioner af virtuelle aktiver og udbydere af tjenester for virtuelle aktiver, om finansielle efterretningsenheders suspensionsbeføjelser, om samarbejde mellem finansielle efterretningsenheder og om oprettelse af en central automatisk mekanisme (eller lignende mekanisme) på nationalt plan, der indeholder oplysninger om bankkonti, betalingskonti, værdipapirkonti, deponeringsbokse og konti til virtuelle aktiver.

(5) Protokollen har potentiale til i væsentlig grad at styrke rammerne for bekæmpelse af hvidvask af penge og det dertil knyttede samarbejde mellem Europarådets medlemsstater og andre vigtige internationale partnere, der kan blive part i protokollen.

(6) De i protokollen fastsatte regler overlapper i vid udstrækning og var faktisk inspireret af fælles regler fastsat på EU-plan. Nævnte fælles regler omfatter navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1640, Europa-Parlamentets og Rådets

[17] Rådets afgørelse (EU) 2024/1764 af 13. juni 2024 om bemyndigelse af Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om en tillægsprotokol til Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (EUT L, 2024/1764, 24.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1764/oj).

forordning (EU) 2018/1805, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1260. Desuden finder Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU, Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA samt Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA og 2006/783/RIA fortsat kun anvendelse i forbindelserne med og mellem Danmark og Irland. Unionen har ekstern enekompetence for så vidt angår de dele af aftalen, der kan berøre Unionens fælles regler eller ændre deres rækkevidde. Unionen bør derfor undertegne protokollen sideløbende med medlemsstaterne.

(7) Kommissionen deltog i forhandlingerne på Unionens vegne og sikrede med sin deltagelse, at protokollen er forenelig med relevant EU-ret.

(8) I henhold til protokollens artikel 37 er den åben for Unionens undertegnelse. Unionen bør sammen med sine medlemsstater blive part i protokollen, da den deler eksterne kompetencer med medlemsstaterne på de områder, der er omfattet af protokollen. Områder, der er omfattet af protokollen, og som kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde, henhører under Unionens eksterne enekompetence. Der gøres opmærksom på, at rækkevidden for fælles EU-regler også kan berøres eller ændres af internationale forpligtelser, når disse forpligtelser henhører under et område, der allerede i vid udstrækning er omfattet af sådanne regler, i det omfang sådanne forpligtelser kan være til skade for en ensartet og sammenhængende anvendelse af EU-reglerne og den tilfredsstillende funktion af den ordning, som oprettes ved disse regler. Denne afgørelse berører ikke medlemsstaternes undertegnelse af protokollen i overensstemmelse med deres interne procedurer.

(9) Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 42, stk. 1, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725[18] og afgav udtalelse den XX. XXXXX 2026.

(10) Protokollen bør derfor undertegnes på Unionens vegne med forbehold af dens indgåelse på et senere tidspunkt –

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Der gives herved bemyndigelse til på Unionens vegne at undertegne tillægsprotokollen til Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme med forbehold af protokollens indgåelse.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft den […].

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand

[18] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT L 295 af 21.11.2018, s. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj).