



Bruxelles, den 17.4.2024  
COM(2024) 177 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS AFGØRELSE**

**om bemyndigelse af Europa-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 (CETS nr. 198)**

## **BEGRUNDELSE**

### **1. BAGGRUND FOR HENSTILLINGEN**

Denne henstilling forelægges Rådet med henblik på Rådets bemyndigelse af Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om en tillægsprotokol ("protokollen") om inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter til konventionen om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198).

#### **Henstillingens begrundelse og formål**

Grov og organiseret kriminalitet er en alvorlig trussel mod sikkerheden i og uden for EU og mod den måde, vores økonomi fungerer på. Et vigtigt træk ved organiseret kriminalitet er, at sådanne aktiviteter er profitdrevne. Indtægterne fra ulovlige aktiviteter anvendes til andre kriminelle aktiviteter eller investeres med det formål at infiltrere den lovlige økonomi. Dette har vidtrækkende og destabiliserende konsekvenser for samfundet, retsstaten og tilliden til de offentlige myndigheder.

I 2020 og 2021 blev der i EU-medlemsstaterne i gennemsnit indefrosset aktiver fra kriminelle aktiviteter til en værdi af ca. 4,1 mia. EUR om året. Dette er en stigning i forhold til tidligere år, men det er stadig mindre end 2 % af det anslåede årlige udbytte fra organiseret kriminalitet<sup>1</sup>.

Det er afgørende at fratage kriminelle deres uretmæssigt tilegnede aktiver for at kunne bekæmpe organiseret kriminalitet effektivt. Effektiv inddrivelse af aktiver modvirker kriminelle aktiviteter ved at fjerne den vigtigste drivkraft herfor, samtidig med at det finansielle systems integritet og økonomien i bredere forstand beskyttes ved, at spredningen af aktiver fra ulovlige aktiviteter begrænses. Inddrivelse af aktiver giver desuden mulighed for at yde erstatning til ofre for kriminalitet og understøtter dermed social samhørighed og retfærdighed. Desuden har en effektiv anvendelse af foranstaltninger til inddrivelse af aktiver, herunder sporing, indefrysning, konfiskation, forvaltning af og disponering over aktiver, vist sig at være et vigtigt redskab til at afdække og optræfle de kriminelle netværk, der opererer på internationalt plan.

Den Europæiske Union undertegnede konventionen om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198) ("Warszawakonventionen" eller "konventionen")<sup>2</sup> den 2. april 2009. Den Europæiske Union har endnu ikke ratificeret konventionen. Den 18. december 2023 havde 25 medlemsstater<sup>3</sup> undertegnet konventionen, og 23<sup>4</sup> havde ratificeret den.

Warszawakonventionen, der blev vedtaget den 16. maj 2005, dækker flere aspekter af forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Warszawakonventionen bygger på konventionen om hvidvask, efterforskning samt

---

<sup>1</sup> Europol (2023), European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023 - The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

<sup>2</sup> Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198), vedtaget den 16. maj 2005.

<sup>3</sup> Alle EU-medlemsstater undtagen Tjekkiet og Irland har undertegnet konvention nr. 198.

<sup>4</sup> Alle EU-medlemsstater undtagen Tjekkiet, Finland, Irland og Luxembourg har ratificeret konvention nr. 198. En række medlemsstater har taget forbehold med hensyn til de enkelte bestemmelser i konventionen.

beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold (CETS nr. 141) ("Strasbourgkonventionen")<sup>5</sup>.

Konventionen kriminaliserer hvidvask af penge (artikel 9), herunder uagtsom og enkeltstående tilfælde hvidvask af penge. Konventionen dækker desuden spørgsmål såsom virksomheders ansvar (artikel 10), finansielle efterretningsenheder (artikel 12), efterforskningsbeføjelser og -teknikker, herunder sporing, beslaglæggelse og konfiskation af aktiver (artikel 4), internationalt samarbejde, herunder samarbejde mellem finansielle efterretningsenheder, udveksling af oplysninger om bankdata og gensidig retshjælp til efterforskningsformål (artikel 15-20). Endelig, og vigtigst af alt i forbindelse med tillægsprotokollen, dækker konventionen nationale regler om konfiskation (artikel 5), herunder konfiskation af værdier, udvidet konfiskation, forvaltning af aktiver (artikel 6) og regler om konfiskerede formuegoder (artikel 25), herunder tilbagelevering af aktiver til ofre og aftaler om deling af aktiver samt regler om retligt samarbejde med henblik på beslaglæggelse og konfiskation af aktiver (artikel 21-30), proceduremæssige rettigheder og garantier for berørte personer (artikel 31 og 32).

### **Baggrund for forhandlingerne om en tillægsprotokol til konventionen**

Hvad angår inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter har den kriminelle verden udviklet sig hurtigt siden vedtagelsen af konventionen i 2005. Da der er nye udfordringer, og da udbyttet fra kriminelle aktiviteter ikke konfiskeres i tilstrækkeligt omfang, er der et presserende behov for at have en stærkere retlig ramme og for at lette det internationale samarbejde om inddrivelsen af aktiver.

Det potentielle behov for at gøre den eksisterende retlige ramme for inddrivelse af aktiver mere effektiv er blevet drøftet af eksperter i forbindelse med forskellige initiativer. Det blev på mødet i partskonferencen under Warszawakonventionen ("C198-COP") besluttet, at der muligvis er behov for et nyt instrument, som skal sætte parterne i stand til at reagere på udfordringer på de områder, der er dækket af konventionen.

I 2019 afsluttede Ekspertkomitéen for de Europæiske Strafferetlige Konventioners Funktion ("PC-OC") en omfattende undersøgelse af den potentielle merværdi af at udarbejde et nyt bindende instrument om internationalt samarbejde om forvaltning, inddrivelse og deling af aktiver, der stammer fra kriminelle aktiviteter, og mulighederne for at gennemføre et sådant instrument inden for rammerne af Europarådet.

I forlængelse af resultaterne af denne undersøgelse afholdt C198-COP og PC-OC en række høringsmøder. Disse møder kulminerede i afholdelsen af et fælles møde mellem C198-COP og PC-OC i november 2022. I dette møde deltog repræsentanter for både C198-COP og PC-OC og eksperter fra hele verden, herunder relevante internationale organisationer og specialiserede institutter, for at drøfte og overveje udarbejdelsen af et yderligere instrument til inddrivelse af aktiver. Under drøftelserne udpegede eksperterne følgende emner som de mest presserende: internationalt samarbejde om forvaltning og deling af konfiskerede aktiver (herunder bedre ordninger for deling af aktiver mellem stater), anvendelse og fuldbyrdelse af ikkedomsbaseret konfiskation og effektiv forvaltning af beslaglagte og konfiskerede aktiver.

---

<sup>5</sup> Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold (ETS nr. 141), vedtaget den 8. november 1990. Unionen er ikke part i denne konvention, som ikke indeholder en klausul, der giver Unionen mulighed for at blive part deri.

Europarådet tog hensyn til, at nogle af disse spørgsmål på daværende tidspunkt også blev behandlet i Europa-Kommissionens forslag til et nyt direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver<sup>6</sup>. Det var derfor også afgørende for Europarådet at integrere disse elementer rettidigt i en bredere paneuropæisk ramme.

På det 15. møde i 198-COP, der blev afholdt den 9.-10. november 2023, noterede 198-COP sig den planlagte nedsættelse af en ekspertkomité om inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter, som under udførelsen af sine opgaver refererer til Europarådets Ministerkomité og Europarådets Styringskomité for Strafferetlige Problemer ("CDPC")<sup>7</sup>. Udkastet til mandat for en ekspertkomité om inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter ("PC-RAC"), som får til opgave at udarbejde en tillægsprotokol til Warszawakonventionen, var udarbejdet og blev forelagt på mødet. Ifølge dette udkast til mandat skal komitéen sikre, at udkastet til tillægsprotokol bl.a. omfatter følgende:

- bestemmelser, der skal fremme en mere sikker og konsekvent deling af konfiskerede aktiver mellem deltagende stater i tværnationale sager
- bestemmelser, der skal sikre en effektiv forvaltning af beslaglagte og konfiskerede aktiver og aktiver, der sendes tilbage til hjemlandet, herunder fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation
- bestemmelser, der skal lette indførelsen af procedurer for ikkedomsbaseret konfiskation og udvidet konfiskation i straffesager, herunder samarbejde om og efterkommelse af anmodninger i tværnationale sager
- ethvert andet spørgsmål, som anses for at kunne styrke samarbejdet mellem parterne om inddrivelse af aktiver.

Emnerne skal under alle omstændigheder vedrøre de områder, der er omfattet af konventionen.

Den 23. november 2023 vedtog Europarådets Ministerkomité mandatet for Ekspertkomitéen om Inddrivelse af Aktiver fra Kriminelle Aktiviteter. Ekspertkomitéen har til opgave at udarbejde en tillægsprotokol til supplerende af Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme og et udkast til en forklarende rapport. Ekspertkomitéen skal referere til Europarådets Ministerkomité og Europarådets Styringskomité for Strafferetlige Problemer. I overensstemmelse med drøftelserne på 198-COP blev dette arbejde foreslået påbegyndt den 29. maj 2024 og forventes afsluttet ved udgangen af 2025.

### **Henstillingens specifikke mål**

Denne henstilling forelægges Rådet med henblik på Rådets bemyndigelse af Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at føre forhandlinger om en tillægsprotokol til konventionen, vedtagelse af forhandlingsdirektiver og udpegelse af Kommissionen som forhandler i henhold til artikel 218 i TEUF.

---

<sup>6</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. maj 2022 om inddrivelse og konfiskation af aktiver (COM(2022) 245 final).

<sup>7</sup> Rapport fra det 15. møde i partskonferencen under Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198), der blev afholdt den 9.-10. november 2023 (C198-COP(2023)10).

Den Europæiske Union har undertegnet Warszawakonventionen. Hvad angår de emner, som den påtænkte protokol om inddrivelse af aktiver skal dække, har EU udøvet sin kompetence og har således vedtaget fælles regler i henhold til artikel 82, stk. 1, artikel 83, stk. 1 og 2, og artikel 87, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"), og disse regler er navnlig fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805<sup>8</sup> og det nye direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver<sup>9</sup>.

Unionens mål i forbindelse med forhandlingerne bør være at sikre, at konventionens parter foretager en effektiv inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter, at fremme det grænseoverskridende samarbejde om inddrivelsen af aktiver, at undgå uoverensstemmelser med EU-lovgivningen og at sikre, at de bestemmelser, der fastsættes i den protokol, der vedtages inden for rammerne af Europarådet, er forenelige med de regler, der er fastsat i gældende EU-ret om inddrivelse af aktiver og det nye direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver.

Resultatet af forhandlingerne forventes at føre til klarere regler for inddrivelsen af aktiver for Europarådets medlemsstater.

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

Forhandlingerne om en ny protokol til Warszawakonventionen vedrører direkte de fælles EU-regler om inddrivelse af aktiver.

Det nye direktiv om inddrivelse af aktiver indeholder bestemmelser om standardformer for konfiskation, herunder regler om udvidet konfiskation. Desuden indeholder det nye direktiv bestemmelser om konfiskation, der sker uden domsfældelse under særlige omstændigheder. Det nye direktiv indeholder også bestemmelser om konfiskation af formuegoder, hvis herkomst der ikke kan gøres rede for, i tilfælde, hvor det ikke er muligt at fælde dom, men hvor retten finder det godtgjort, at de formuegoder, der skal konfiskeres, stammer fra strafbare handlinger. Med hensyn til forvaltning af aktiver er der i det nye direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver fastsat regler om oprettelse af kontorer for forvaltning af aktiver og om muligheden for at sælge indefrosne formuegoder inden konfiskationen. Artikel 1, litra a), i fælles aktion 98/699/RIA<sup>10</sup>, artikel 3 og 4 i rammeafgørelse 2001/500/RIA<sup>11</sup> samt artikel 1, første-fjerde led, og artikel 3 i rammeafgørelse 2005/212/RIA<sup>12</sup> gælder fortsat for Danmark.

Ved forordning (EU) 2018/1805 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 procedurerne for fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation, forvaltning af og disponering over indefrosne og konfiskerede formuegoder (herunder mellemliggende salg),

---

<sup>8</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805 af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation (EUT L 303 af 28.11.2018, s. 1).

<sup>9</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. maj 2022 om inddrivelse og konfiskation af aktiver (COM(2022) 245 final).

<sup>10</sup> Fælles aktion 98/699/RIA af 3. december 1998 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold (EFT L 333 af 9.12.1998, s. 1).

<sup>11</sup> Rådets rammeafgørelse 2001/500/RIA af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold (EFT L 182 af 5.7.2001, s. 1).

<sup>12</sup> Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold (EUT L 68 af 15.3.2005, s. 49).

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. Forordning (EU) 2018/1805 erstattede Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA<sup>13</sup> og 2006/783/RIA<sup>14</sup>, der forbliver i kraft for så vidt angår samarbejdet med Irland og Danmark, som ikke deltager i forordning (EU) 2018/1805.

Desuden er Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) det EU-organ, der har kompetence til at efterforske, retsforfølge og dømme gerningsmænd og medvirkende til strafbare handlinger som omhandlet i direktiv (EU) 2017/1371, der skader Unionens finansielle interesser<sup>15</sup>. EPPO bør have ret til at træffe afgørelse om eller anmode om indefrysning af redskaber, der har været anvendt til at begå strafbare handlinger, eller udbytte fra strafbare handlinger, herunder aktiver, som den kompetente domstol forventes at konfiskere, hvis der er grund til at antage, at ejeren af, besidderen af eller den, der har kontrol over de pågældende redskaber eller det pågældende udbytte, vil forsøge at komme en retskendelse om konfiskation i forkøbet. For at kunne udføre sine opgaver bør EPPO være i stand til at samarbejde, herunder om inddrivelse af aktiver, med de kompetente myndigheder i de medlemsstater, der ikke deltager i EPPO — hvilket den bør gøre i henhold til bl.a. forordning (EU) 2018/1805 — samt med de kompetente myndigheder i tredjelande.

Eftersom genstanden for forhandlingerne er omfattet af gældende EU-ret, bør Unionen stræbe efter at sikre sammenhæng og, på et passende niveau, overensstemmelse mellem de nye regler om inddrivelse af aktiver, der vedtages inden for rammerne af Europarådet, og EU-reglerne.

## **2. JURIDISKE ASPEKTER AF HENSTILLINGEN**

### **• Retsgrundlag**

I henhold til artikel 218, stk. 3, i TEUF skal Kommissionen forelægge henstillinger for Rådet, som skal vedtage en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og om udpegelse af Unionens forhandler. Kommissionen udpeges som forhandler. I henhold til artikel 218, stk. 4, i TEUF kan Rådet give forhandleren direktiver. Det proceduremæssige retsgrundlag for Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til på Unionens vegne at deltage i forhandlingerne om tillægsprotokollen er derfor artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF.

Det materielle retsgrundlag for den påtænkte protokol kan først fastlægges, når dens nøjagtige anvendelsesområde og indhold er kendt. I henhold til artikel 4, stk. 2, litra j), i TEUF har Unionen kompetence på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som i princippet deles med medlemsstaterne. I henhold til artikel 83, stk. 1 og 2, i TEUF har Unionen beføjelse til at fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor, herunder indefrysning og konfiskation af udbyttet fra strafbare handlinger. I henhold til artikel 82, stk. 1, i TEUF har Unionen beføjelse til at vedtage regler med henblik på at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne

---

<sup>13</sup> Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale (EUT L 196 af 2.8.2003, s. 45).

<sup>14</sup> Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA af 6. oktober 2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation (EUT L 328 af 24.11.2006, s. 59).

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29).

i forbindelse med strafferetlig forfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser. Artikel 82, stk. 2, i TEUF indeholder bestemmelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår visse aspekter af strafferetsplejen, herunder enkeltpersoners rettigheder og kriminalitetsofres rettigheder. Selv om anvendelsesområdet for artikel 83, stk. 1 og 2, i TEUF er begrænset med hensyn til de strafbare handlinger, der er omfattet, er dette ikke tilfældet hvad angår artikel 82, stk. 1 og 2, i TEUF. Foranstaltninger vedrørende sporing og identifikation af aktiver og samarbejdet mellem kontorer for inddrivelse af aktiver og kontorer for forvaltning af aktiver er omfattet af artikel 87, stk. 2, i TEUF.

I henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF har Unionen enekompetence til at indgå internationale aftaler [...] for så vidt de kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde. EU-Domstolen har navnlig præciseret følgende: "Konstateringen 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<sup>16</sup>." Der skal ved analysen af Unionens kompetence tages hensyn til de områder, der er omfattet af EU-reglerne og af bestemmelserne i den påtænkte aftale, deres forventede fremtidige udvikling samt arten og indholdet af disse regler og bestemmelser med henblik på at afgøre, om den påtænkte aftale kan være til skade for en ensartet og sammenhængende anvendelse af EU-reglerne og en tilfredsstillende funktion af den ordening, som oprettes ved disse regler.

Unionen har udøvet sin kompetence inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at vedtage en lang række retsakter om retshåndhævelse og retligt samarbejde i straffesager og ved at fastsætte minimumsregler for foranstaltninger vedrørende indefrysning og konfiskation. Derudover har Unionen vedtaget adskillige direktiver, der styrker mistænktets og tiltaltes proceduremæssige rettigheder. Følgende retsakter er særlig relevante med hensyn til de elementer, der overvejes i forbindelse med den påtænkte protokol, nemlig deling og forvaltning af indefrosne og konfiskerede aktiver, fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation, procedurer for ikkedomsbaseret konfiskation og udvidet konfiskation og samarbejde i tværnationale sager:

- det nye direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver, som bl.a. erstatter direktiv 2014/42/EU og rammeafgørelse 2001/500/RIA og 2005/212/RIA
- forordning (EU) 2018/1805 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation
- rammeafgørelse 2003/577/RIA og 2006/783/RIA, der fastsætter bestemmelser om gensidig anerkendelse af henholdsvis afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation, og som fortsat finder anvendelse på forbindelserne mellem medlemsstater, der ikke er bundet af forordning (EU) 2018/1805, og på forbindelserne mellem sådanne medlemsstater og medlemsstater, der er bundet af forordning (EU) 2018/1805 (jf. betragtning 52 i forordning (EU) 2018/1805).

I lyset af ovenstående skal inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter betragtes som et område, der i vid udstrækning er omfattet af EU-retten.

---

<sup>16</sup> Sag C-114/12, Kommissionen mod Rådet, ECLI: ECLI:EU:C:2014:2151, præmis 69-70.

Eftersom den påtænkte protokol sandsynligvis vil indeholde regler om inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter, skal den anses for at kunne berøre eller ændre rækkevidden af fælles regler om inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter.

Unionen har derfor eksternt enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF, jf. Domstolens fortolkning, for så vidt som indgåelsen af den påtænkte protokol kan berøre fælles EU-regler eller ændre deres rækkevidde.

- **Grundlæggende rettigheder**

Der skal under forhandlingerne om protokollen tages hensyn til en række grundlæggende rettigheder og friheder, der er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret")<sup>17</sup>. De særlig relevante rettigheder omfatter retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger (chartrets artikel 7 og 8), ejendomsretten (chartrets artikel 17), adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (chartrets artikel 47), uskyldsformodningen og retten til et forsvar (chartrets artikel 48), legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, (chartrets artikel 49) og retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse (princippet om ne bis in idem, chartrets artikel 50). Da deltagelsen i forhandlingerne på Den Europæiske Unions vegne ikke bør bringe beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i Unionen i fare, foreslås det med dette initiativ at tilstræbe et højt niveau for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

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

Ikke relevant.

- **Proportionalitetsprincippet**

Dette initiativ går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de relevante politiske mål. Unionen har de bedste forudsætninger for at handle, da Unionen allerede har udøvet sin kompetence på internt plan på dette område i form af vedtagelsen af forskellige retsakter om inddrivelse af aktiver.

Det bør derfor tilstræbes at have en fælles EU-tilgang ved forhandlingerne for at undgå uoverensstemmelser mellem de regler om inddrivelse af aktiver, der vedtages inden for rammerne af Europarådet, og EU-retten.

---

<sup>17</sup> Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT C 202 af 7.6.2016, s. 389).



Henstilling med henblik på

## RÅDETS AFGØRELSE

**om bemyndigelse af Europa-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 (CETS nr. 198)**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og  
ud fra følgende betragtninger:

- 1) Unionen undertegnede Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198) den 2. april 2009. Den 18. december 2023 havde 25 medlemsstater<sup>1)</sup> undertegnet konventionen, og 23<sup>2)</sup> havde ratificeret den.
- 2) Den 23. november 2023 vedtog Europarådets Ministerkomité mandatet for Ekspertkomitéen om Inddrivelse af Aktiver fra Kriminelle Aktiviteter. Ekspertkomitéen om Inddrivelse af Aktiver fra Kriminelle Aktiviteter har til opgave at udarbejde en tillægsprotokol til supplerende af Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme; komitéen refererer til Europarådets Ministerkomité og Europarådets Styringskomité for Strafferetlige Problemer. Det blev foreslået, at arbejdet skulle påbegyndes den 29. maj 2024 og afsluttes inden udgangen af 2025.
- 3) Ifølge mandatet vil den påtænkte tillægsprotokol sandsynligvis indeholde bestemmelser, der skal fremme en mere sikker og konsekvent deling af konfiskerede aktiver mellem deltagerstaterne i tværnationale sager, bestemmelser, der skal sikre en effektiv forvaltning af beslaglagte og konfiskerede aktiver og aktiver, der sendes tilbage til hjemlandet, herunder fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation, bestemmelser, der skal lette indførelsen af procedurer for ikkedomsbaseret konfiskation og udvidet konfiskation i straffesager, herunder samarbejde om og efterkommelse af anmodninger i tværnationale sager og ethvert andet spørgsmål, som anses for at kunne styrke samarbejdet mellem parterne om inddrivelse af aktiver.
- 4) Unionen har allerede vedtaget fælles regler, der i vid udstrækning overlapper nogle af de elementer, som det overvejes at medtage i den påtænkte tillægsprotokol. Nævnte fælles regler omfatter navnlig direktivet om inddrivelse og konfiskation af

---

<sup>1)</sup> Alle EU-medlemsstater undtagen Tjekkiet og Irland har undertegnet konvention nr. 198 med eller uden forbehold.

<sup>2)</sup> Alle EU-medlemsstater undtagen Tjekkiet, Finland, Irland og Luxembourg har ratificeret konvention nr. 198.

aktiver og forordning (EU) 2018/1805<sup>3)</sup> om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation. Desuden finder rammeafgørelse 2003/577/RIA<sup>4)</sup> og 2006/783/RIA<sup>5)</sup> fortsat anvendelse på forbindelserne mellem visse medlemsstater. Derfor er inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter et område, der allerede i vid udstrækning er omfattet af EU-regler, som risikerer at blive berørt eller ændret af de elementer, der overvejes i forbindelse med den påtænkte tillægsprotokol.

- 5) Unionen bør derfor deltage i forhandlingerne om en tillægsprotokol, der skal supplere konventionen om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198) —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### *Artikel 1*

Kommissionen bemyndiges herved til på Den Europæiske Unions vegne at føre forhandlinger om en tillægsprotokol til Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme (CETS nr. 198).

#### *Artikel 2*

Forhandlingsdirektiverne er fastsat i bilaget.

#### *Artikel 3*

Forhandlingerne føres i samråd med [*navnet på det særlige udvalg indsættes af Rådet*].

#### *Artikel 4*

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

---

<sup>3)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805 af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation (EUT L 303, 28.11.2018, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1805/oj>).

<sup>4)</sup> Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale (EUT L 196 af 2.8.2003, s. 45, [http://data.europa.eu/eli/dec\\_framw/2003/577/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2003/577/oj)).

<sup>5)</sup> Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA af 6. oktober 2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation (EUT L 328 af 24.11.2006, s. 59, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_framw/2006/783/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2006/783/oj)).

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne  
Formand*