



COMISIA  
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.7.2026  
COM(2026) 366 final

2026/0193 (NLE)

Propunere de

## **DECIZIE A CONSILIULUI**

**privind semnarea, în numele Uniunii Europene, a Protocolului adițional la Convenția Consiliului Europei privind spălarea, depistarea, punerea sub sechestru și confiscarea produselor infracțiunii și privind finanțarea terorismului**

## **EXPUNERE DE MOTIVE**

### **1. CONTEXTUL PROPUNERII**

#### **• Motivele și obiectivele propunerii**

Prezenta propunere urmărește să obțină din partea Consiliului Uniunii Europene (denumit în continuare „Consiliul”) autorizarea Comisiei Europene (denumită în continuare „Comisia”) de a semna, în numele Uniunii Europene, Protocolul adițional (denumit în continuare „protocolul”) la Convenția Consiliului Europei privind spălarea, depistarea, punerea sub sechestru și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului (CETS nr. 198) (denumită în continuare „Convenția de la Varșovia” sau „convenția”).

Comisia intenționează, de asemenea, să prezinte o propunere de decizie a Consiliului de autorizare a Comisiei să încheie protocolul în numele Uniunii Europene, precum și o propunere de decizie a Consiliului de autorizare a Comisiei să încheie Convenția de la Varșovia în numele Uniunii Europene, la o dată ulterioară.

Protocolul are o importanță deosebită deoarece criminalitatea gravă și organizată reprezintă o amenințare majoră la adresa securității din interiorul și din afara UE, precum și a funcționării economiei noastre. O caracteristică majoră a criminalității organizate este aceea că este orientată spre profit. Veniturile obținute din activități ilicite sunt utilizate pentru alte activități infracționale sau sunt investite pentru infiltrarea în economia legală. Acest lucru are consecințe profunde și destabilizatoare pentru societate, pentru statul de drept și pentru încrederea în autoritățile publice.

În 2020 și 2021, în statele membre ale UE, au fost indisponibilizate, în medie, pe an, active provenite din săvârșirea de infracțiuni în valoare de aproximativ 4,1 miliarde EUR. Aceasta a reprezentat o creștere în comparație cu anii anteriori, dar rata de recuperare a activelor provenite din infracțiuni rămâne în continuare de doar aproximativ 2 % din produsele provenite din săvârșirea de infracțiuni de criminalitate organizată<sup>1</sup>.

Pentru combaterea eficace a criminalității organizate este esențial ca infractorii să fie privați de câștigurile obținute în mod necuvenit. Un sistem eficace de recuperare a activelor descurajează activitatea infracțională prin faptul că îi elimină principalul vector, protejând, în același timp, integritatea sistemului financiar și economia în general prin reducerea circulației activelor de origine ilicită. În plus, recuperarea activelor permite despăgubirea victimelor criminalității, sprijinind coeziunea socială și justiția. Mai mult, aplicarea eficace a măsurilor de recuperare a activelor, inclusiv urmărirea, indisponibilizarea, confiscarea și gestionarea activelor, precum și dispunerea de acestea, s-a dovedit a fi un instrument-cheie pentru descoperirea și dezmembrarea rețelelor infracționale care operează la nivel internațional.

Protocolul este pe deplin compatibil cu dreptul Uniunii în general și, în special, cu acquis-ul relevant al Uniunii, în special cu Directiva privind recuperarea și confiscarea activelor, precum și cu Regulamentul privind recunoașterea reciprocă. Protocolul va consolida sistemele de recuperare a activelor la nivel mondial în rândul celorlalți membri ai Consiliului Europei și al partenerilor internaționali importanți care pot deveni părți la protocol și va îmbunătăți cooperarea judiciară în domeniul recuperării activelor.

---

<sup>1</sup> Europol (2025), *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 – The changing DNA of serious and organised crime* („Evaluarea amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată – Criminalitatea gravă și organizată își schimbă caracterul”), Oficiul pentru Publicații al UE, p. 26.

## Context

Convenția de la Varșovia, adoptată la 16 mai 2005, acoperă mai multe aspecte ale prevenirii și combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului. Aceasta se bazează pe Convenția europeană privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii (CETS nr. 141) (denumită în continuare „Convenția de la Strasbourg”). UE a semnat Convenția de la Varșovia la 2 aprilie 2009, dar nu a ratificat-o încă. La 18 decembrie 2023, 25 de state membre semnaseră convenția, dintre care 23 o ratificaseră.

De la adoptarea Convenției de la Varșovia, în 2005, peisajul criminalității a evoluat rapid, iar standardele internaționale și cadrul juridic privind recuperarea activelor au continuat, de asemenea, să se dezvolte. Studiile și consultările, în special cele desfășurate de Comitetul de experți privind funcționarea convențiilor europene de cooperare în materie penală (PC-OC) și de Conferința părților la convenție, au evidențiat necesitatea unui nou instrument cu caracter obligatoriu. Printre principalele aspecte identificate se numără îmbunătățirea cooperării internaționale privind partajarea activelor, consolidarea gestionării activelor puse sub sechestru și a activelor confiscate și facilitarea utilizării pe scară mai largă a confiscării care nu se bazează pe o hotărâre de condamnare și a confiscării extinse.

În paralel, evoluțiile la nivelul Uniunii, în special noile acte legislative privind recuperarea activelor, au evidențiat necesitatea abordării acestor aspecte într-un context paneuropean mai larg. Prin urmare, în 2023, Consiliul Europei a instituit Comitetul de experți privind recuperarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni (PC-RAC) pentru a negocia și a elabora un protocol adițional la convenție.

La 13 iunie 2024, Consiliul a autorizat Comisia să participe, în numele Uniunii Europene, la negocierile privind protocolul adițional la Convenția de la Varșovia. Comisia a participat în concordanță cu decizia Consiliului și a fost ghidată de directivele de negociere prevăzute în aceasta. Comisia s-a consultat cu comitetul special al Consiliului pentru negocieri cu privire la poziția care urma să fie adoptată și a asigurat compatibilitatea protocolului cu acquis-ul Uniunii.

Sesiunile de negociere au avut loc în cadrul unor reuniuni specifice ale PC-RAC. În perioada mai 2024-decembrie 2025 au avut loc șapte sesiuni de negociere. La 25 noiembrie 2025, Comitetul pentru probleme de criminalitate (CDPC) a aprobat proiectul de protocol și proiectul de raport explicativ care îl însoțește, pentru care au fost necesare unele modificări finale. La 23 aprilie 2026, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat un aviz cu privire la proiectul de protocol. La 15 mai 2026, în cadrul celei de a 135-a reuniuni, Comitetul de Miniștri a adoptat protocolul, a luat act de raportul explicativ al acestuia și a convenit să deschidă protocolul spre semnare la 14 octombrie 2026.

Protocolul va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează zilei în care expiră o perioadă de trei luni de la data la care cinci semnatori, dintre care cel puțin trei sunt state membre ale Consiliului Europei, și-au exprimat consimțământul de a le reveni obligații în temeiul protocolului, în baza articolului 38 alineatul (1) al acestuia.

UE poate semna protocolul în calitate de semnatar al Convenției de la Varșovia, în temeiul articolului 37 din protocol.

- **Coerența cu dispozițiile de politică deja existente în domeniul de politică vizat**

Protocolul se referă în mod direct la normele comune ale Uniunii privind recuperarea activelor și cooperarea judiciară în materie penală. Protocolul cuprinde dispoziții privind măsurile de confiscare, înființarea birourilor de recuperare a activelor, normele referitoare la accesul acestora la informații și la schimbul de informații dintre acestea, normele privind gestionarea activelor și cooperarea judiciară, inclusiv restituirea activelor, partajarea activelor

și utilizarea certificatelor de indisponibilizare și confiscare în cadrul procedurilor transfrontaliere, precum și garanții și căi de atac pentru persoanele afectate de măsurile prevăzute în protocol.

Normele privind confiscarea, inclusiv cele privind confiscarea extinsă și confiscarea care nu se bazează pe o hotărâre de condamnare, sunt compatibile cu acquis-ul UE, și anume cu Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană<sup>2</sup> și cu Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor<sup>3</sup>. Totodată, normele privind instituirea birourilor de recuperare a activelor, accesul acestora la informații, precum și desemnarea birourilor de gestionare a activelor și gestionarea activelor, inclusiv planificarea gestionării activelor și vânzarea bunurilor înainte de confiscare, sunt conforme cu Directiva (UE) 2024/1260. Protocolul conține, de asemenea, norme privind reutilizarea în scopuri sociale a activelor, un instrument de furnizare a informațiilor referitoare la active către birourile de recuperare a activelor, birourile de gestionare a activelor și alte autorități, precum și privind resursele destinate formării autorităților competente în domeniul recuperării activelor, în concordanță cu Directiva (UE) 2024/1260.

Directiva (UE) 2024/1260 a înlocuit Directiva 2014/42/UE, care rămâne în vigoare în ceea ce privește cooperarea cu Irlanda, țară care nu participă la Directiva (UE) 2024/1260. Directiva 2014/42/UE a înlocuit parțial Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea<sup>4</sup>, care rămâne în vigoare în ceea ce privește cooperarea cu Danemarca, țară care nu participă nici la Directiva (UE) 2024/1260, nici la Directiva 2014/42/UE.

Regulamentul (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare<sup>5</sup> stabilește norme privind cooperarea judiciară dintre statele membre în scopul recunoașterii și executării ordinelor de indisponibilizare și de confiscare. Acesta include, printre altele, norme privind transmiterea, recunoașterea și procedura de executare a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare, gestionarea bunurilor indisponibilizate și a bunurilor confiscate și dispunerea de aceste bunuri în cazuri transfrontaliere (inclusiv prin valorificări anticipate), restituirea bunurilor către victime, precum și dispunerea de bunurile confiscate sau de banii obținuți după vânzarea bunurilor (inclusiv în vederea despăgubirii victimelor și a reglementării partajării activelor între statele membre). În plus, regulamentul conține norme privind suportarea și partajarea costurilor legate de executarea ordinelor de indisponibilizare transfrontaliere și privind drepturile procedurale ale persoanelor afectate, inclusiv în ceea ce privește obligațiile de notificare și căile de atac. Aceste aspecte sunt, de asemenea, reglementate în linii mari prin Decizia-cadru 2006/783/JAI a Consiliului din 6 octombrie 2006 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce pentru hotărârile de confiscare<sup>6</sup> și prin Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor<sup>7</sup>, care rămân în vigoare în ceea ce privește cooperarea cu Irlanda și Danemarca, țări care nu participă la Regulamentul (UE) 2018/1805.

---

<sup>2</sup> JO L 127, 29.4.2014, p. 39.

<sup>3</sup> JO L, 2024/1260, 2.5.2024.

<sup>4</sup> JO L 68, 15.3.2005, p. 49.

<sup>5</sup> JO L 303, 28.11.2018, p. 1.

<sup>6</sup> JO L 328, 24.11.2006, p. 59.

<sup>7</sup> JO L 196, 2.8.2003, p. 45.

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Protocolul este în concordanță cu normele și politicile relevante ale UE în domeniile care vor fi reglementate de acesta (astfel cum sunt descrise în secțiunea „Coerența cu dispozițiile de politică deja existente în domeniul de politică vizat”). În contextul mai larg, protocolul este în concordanță cu instrumentele juridice și politicile UE adoptate în spațiul de libertate, securitate și justiție, în temeiul părții a treia titlul V din TFUE, care contribuie la combaterea de către UE a criminalității financiare, inclusiv a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, și a fluxurilor financiare ilicite, precum și cu angajamentele asumate de Uniune în temeiul altor acorduri multilaterale relevante. Acesta este, de asemenea, compatibil cu acordurile internaționale relevante, precum Acordul comercial și de cooperare dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe de altă parte<sup>8</sup>, care reglementează, printre altele, cooperarea polițienească și judiciară dintre Regatul Unit și statele membre ale Uniunii în scopul recuperării activelor.

## 2. **TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE**

- **Temeiul juridic**

### *Temeiul juridic material*

**Temeiul juridic material** al unei decizii adoptate în baza articolului 218 alineatul (6) din TFUE depinde în primul rând de obiectivul și de conținutul acordului internațional care urmează să fie semnat. Dacă un acord internațional urmărește două obiective sau include două elemente, dintre care unul poate fi identificat ca fiind principal, iar celălalt ca având mai degrabă un caracter accesoriu, decizia adoptată în temeiul articolului 218 alineatul (6) din TFUE trebuie să aibă un singur temei juridic material, respectiv cel impus de obiectivul sau de elementul principal sau predominant.

Întrucât principalele obiective și elemente ale anumitor părți ale protocolului urmăresc consolidarea eforturilor de recuperare a activelor, inclusiv prin îmbunătățirea normelor naționale privind indisponibilizarea și confiscarea, urmărirea și gestionarea activelor, garanțiile, precum și cooperarea internațională dintre autoritățile de aplicare a legii și autoritățile judiciare, temeiurile juridice materiale sunt articolul 82 alineatele (1) și (2), articolul 83 alineatele (1) și (2) și articolul 87 alineatul (2) din TFUE.

Celelalte părți ale protocolului referitoare la dispozițiile privind combaterea spălării banilor se întemeiază pe un alt temei juridic material, și anume articolul 114 din TFUE, și fac, prin urmare, obiectul unei propuneri separate de decizie a Consiliului.

Ținând seama de obiectul acordului avut în vedere, este oportună prezentarea de către Comisie a unei propuneri adresate Consiliului.

### *Temeiul juridic procedural*

Articolul 218 alineatul (5) din TFUE prevede că, în cazul în care acordul preconizat nu se referă exclusiv sau în principal la politica externă și de securitate comună, Comisia prezintă o propunere Consiliului. Consiliul adoptă o decizie de autorizare a semnării acordului.

Comisia propune autorizarea semnării protocolului adițional, sub rezerva încheierii sale la o dată ulterioară.

Astfel, **temeiul juridic procedural** al deciziei propuse de autorizare a semnării acordului avut în vedere este articolul 218 alineatul (5) din TFUE.

---

<sup>8</sup> JO L 149, p. 10.

## Competența Uniunii

Natura acordurilor internaționale („exclusiv UE” sau „mixt”) depinde de compatibilitatea obiectului specific cu competențele Uniunii.

Articolul 3 alineatul (2) din TFUE prevede că Uniunea are competență exclusivă „în ceea ce privește încheierea unui acord internațional (...) în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora”. În special, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a clarificat faptul că „constatarea unui asemenea risc [ca obligațiile internaționale să afecteze sau să modifice normele UE] nu presupune existența unei concordanțe complete între domeniul acoperit de angajamentele internaționale și cel acoperit de reglementarea Uniunii”, dar că „domeniul de aplicare al normelor comune ale Uniunii poate fi afectat sau poate fi modificat prin astfel de angajamente și atunci când acestea din urmă țin de un domeniu acoperit deja în mare parte de astfel de norme”<sup>(11)</sup>. Această logică se întemeiază pe un aviz al Curții în care se arată că „(...) în cazul în care trebuie aplicat criteriul unui domeniu deja reglementat în mare măsură de normele Comunității, analiza nu trebuie să aibă la bază numai întinderea dispozițiilor în discuție, ci și natura și conținutul lor. De asemenea, trebuie luat în considerare nu numai stadiul actual al dreptului Comunității în domeniul respectiv, ci și evoluția sa viitoare, în măsura în care aceasta este previzibilă la momentul efectuării analizei respective” (a se vedea în acest sens Avizul 2/91, punctele 25 și 26)<sup>(12)</sup>.

Deși statele membre rămân competente pentru anumite părți ale protocolului adițional și, în special, pentru dispozițiile privind indisponibilizarea, punerea sub sechestru și confiscarea în cazul infracțiunilor care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 83 din TFUE, precum și pentru normele naționale privind competențele și tehnicile de investigare, UE are competență pentru o parte considerabilă a dispozițiilor convenției și, prin urmare, ar trebui să semneze convenția alături de statele membre.

Tratatele și, în special, articolele 82, 83 și 87 din titlul V din TFUE conferă UE competență în domeniul cooperării judiciare și al cooperării în materie de asigurare a respectării legii în materie penală, care acoperă în mare măsură aspectele reglementate de Protocolul adițional la Convenția nr. 198.

**UE a adoptat deja măsuri legislative** în domeniile de politică vizate de Protocolul adițional la Convenția nr. 198:

- Articolul 2 alineatul (2) (definiția finanțării terorismului) este reglementat de Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului<sup>9</sup>;
- Articolele 3-5 (confiscarea extinsă, confiscarea care nu se bazează pe o hotărâre de condamnare și confiscarea aplicată terților), articolul 6 (măsuri provizorii), articolul 8 (investigații financiare), articolele 11 și 12 (instituirea de birouri de recuperare a activelor și accesul acestora la informații), articolele 13-15 (gestionarea activelor, instituirea de birouri de gestionare a activelor, vânzările anterioare confiscării), articolul 16 (utilizarea bunurilor indisponibilizate și a bunurilor confiscate), articolul 17 (accesul la informații privind bunurile indisponibilizate și bunurile confiscate), articolul 29 (cooperarea internațională dintre birourile de recuperare a activelor), precum și articolele 33 și 34 (măsuri de securitate, resurse și formare) sunt reglementate de Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European

<sup>9</sup> JO L 88, 31.3.2017, p. 6.

și a Consiliului privind recuperarea și confiscarea activelor<sup>10</sup> sau interconectate cu aceasta .

- Articolul 9 alineatul (2) (accesul autorităților de aplicare a legii, inclusiv al birourilor de recuperare a activelor, la informații privind conturile bancare) este reglementat de Directiva (UE) 2019/1153 a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a normelor de facilitare a utilizării informațiilor financiare și de alt tip în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a anumitor infracțiuni<sup>11</sup>;
- Articolul 18 (principii generale de cooperare), articolele 24 și 25 (formulare-tip), articolul 26 (restituirea bunurilor) și articolul 27 (partajarea bunurilor) intră în domeniul de aplicare al Regulamentului (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare<sup>12</sup>;
- Articolul 19 privind legăturile dintre transferul de date personale și acquis-ul UE în materie de protecție a datelor, în special Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date<sup>13</sup>.
- Articolele 20, 21 și 22 privind cererile de informații referitoare la conturile deținute la instituții financiare și la tranzacțiile efectuate de instituțiile financiare și de furnizorii de servicii de criptoactive, precum și monitorizarea acestora intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind ordinul european de anchetă în materie penală<sup>14</sup>;
- Articolul 23 prevede un temei juridic pentru instituirea echipelor comune de anchetă (ECA) pentru recuperarea bunurilor susceptibile de confiscare. În temeiul legislației UE, temeiurile juridice pentru constituirea echipelor comune de anchetă sunt stabilite în Convenția cu privire la asistența judiciară reciprocă în materie penală, adoptată în mai 2000, și în Decizia-cadru 2002/465/JAI a Consiliului privind echipele comune de anchetă.
- În ceea ce privește articolele 31 și 32 (garanții, căi de atac și obligații de notificare), în măsura în care sunt vizate măsurile de cooperare judiciară în scopul indisponibilizării și confiscării activelor prevăzute în convenție și în protocolul la convenție, acestea intră în domeniul de aplicare al Regulamentului (UE) 2018/1805 menționat anterior. În măsura în care sunt vizate măsuri de cooperare judiciară în scopul obținerii de probe, articolele 31 și 32 intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/41/UE. În măsura în care sunt vizate măsurile de cooperare între birourile de recuperare a activelor, articolele 31 și 32 intră în domeniul de aplicare al Directivei (UE) 2024/1260. În măsura în care sunt vizate măsuri naționale, articolele 31 și 32 intră în domeniul de aplicare al Directivei (UE) 2024/1260 menționate anterior. Într-o mare măsură, drepturile și garanțiile consacrate la articolele 31 și 32 sunt, de asemenea, reglementate în sens mai larg de directivele UE

<sup>10</sup> JO L, 2024/1260, 2.5.2024.

<sup>11</sup> JO L 186, 11.7.2019, p. 122.

<sup>12</sup> JO L 303, 28.11.2018, p. 1.

<sup>13</sup> JO L 119, 4.5.2016, p. 89.

<sup>14</sup> JO L 130, 1.5.2014, p. 1.

privind drepturile procedurale ale persoanelor suspectate și acuzate în cadrul procedurilor penale, în special de Directiva 2010/64/UE privind dreptul la interpretare și traducere, Directiva 2012/13/UE privind dreptul la informare, Directiva 2013/48 privind dreptul de a avea acces la un avocat, Directiva (UE) 2016/343 privind prezumția de nevinovăție și dreptul de a fi prezent la proces și Directiva (UE) 2016/1919 privind asistența judiciară.

- Articolul 2 (în ceea ce privește definițiile termenilor „criptoactiv” și „furnizor de servicii de criptoactive”), articolul 9 (cerința de instituire a unor mecanisme de extragere a informațiilor referitoare la conturile bancare), precum și articolele 10 și 28 (privind suspendarea sau neacordarea consimțământului pentru tranzacții, conturi și relații de afaceri suspecte și cooperarea aferentă dintre unitățile de informații financiare) intră în domeniul de aplicare al Directivei (UE) 2024/1640 a Parlamentului European și a Consiliului privind mecanismele care trebuie instituite de statele membre pentru prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului (DCSB6) și al Regulamentului (UE) 2023/1114 privind piețele criptoactivelor.

**Prin urmare, majoritatea obligațiilor care decurg din Protocolul adițional la Convenția nr. 198 a Consiliului Europei sunt reglementate de dreptul Uniunii.**

- **Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)**

Nu se aplică.

- **Proporționalitatea**

Inițiativa nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor de politică vizate și, prin urmare, este conformă cu principiul proporționalității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 alineatul (4) din TUE. UE este cea mai în măsură să acționeze, întrucât Uniunea și-a exercitat deja competența internă în acest domeniu prin adoptarea diferitelor instrumente juridice în domeniul cooperării judiciare și în materie de asigurare a respectării legii în materie penală, în special în scopul facilitării recuperării activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, inclusiv în cazurile transfrontaliere.

- **Alegerea instrumentului**

Prezenta propunere de decizie a Consiliului este prezentată în conformitate cu articolul 218 alineatul (5) din TFUE, care prevede adoptarea de către Consiliu a unei decizii de autorizare a semnării acordului. Nu există un alt instrument juridic care ar putea fi folosit în scopul realizării obiectivului exprimat în prezenta propunere.

### **3. REZULTATELE EVALUĂRILOR *EX POST*, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI**

- **Evaluările *ex post*/verificarea adecvării legislației existente**

Nu se aplică.

- **Consultarea cu părțile interesate**

Comisia Europeană nu a efectuat o consultare specifică a părților interesate cu privire la această propunere.

Elaborarea convenției a presupus un efort de colaborare în cadrul Comitetului de experți al Consiliului Europei pentru recuperarea activelor provenite din infracțiuni, la care au participat statele membre ale Consiliului Europei, precum și statele cu statut de observator, Grupul de Acțiune Financiară Internațională, UNODC și juriști.

- **Obținerea și utilizarea cunoștințelor de specialitate**

Pozițiile de negociere ale Uniunii cu privire la convenție au fost pregătite în consultare cu Grupul de lucru al Consiliului pentru cooperare judiciară în materie penală (COPEN).

- **Evaluarea impactului**

Nu se aplică.

- **Adecvarea reglementărilor și simplificarea**

Nu se aplică.

- **Drepturile fundamentale**

Semnarea protocolului de către Uniunea Europeană stabilește standarde minime comune pentru protecția drepturilor fundamentale în ceea ce privește măsurile prevăzute în protocol.

Anumite drepturi și libertăți fundamentale consacrate în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) au o relevanță deosebită. Acestea includ dreptul de proprietate (articolul 17), dreptul la un proces echitabil și o cale de atac eficientă (articolul 47), prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare (articolul 48), precum și dreptul la protecția datelor cu caracter personal (articolul 8).

În ceea ce privește ingerințele asupra dreptului de proprietate, articolul 31 alineatul (1) fundamentează aplicarea protocolului pe principiile necesității și proporționalității, esențiale pentru a garanta legalitatea oricărei ingerințe în drepturile fundamentale. Alineatele (3) și (4) instituie, de asemenea, garanții importante pentru a se asigura că nu are loc nicio ingerință ireparabilă asupra dreptului de proprietate fără ca persoana afectată să fi avut posibilitatea de a fi ascultată. Limitările privind utilizarea măsurilor de confiscare, în special a confiscării extinse și a confiscării în lipsa unei condamnări, precum și privind utilizarea noilor măsuri provizorii introduse prin prezentul protocol (a se vedea, printre altele, posibilitățile de formulare a unor rezerve prevăzute la articolele 3, 4 și 5) au fost, de asemenea, introduse direct în dispozițiile relevante care prevăd astfel de măsuri pentru a se asigura respectarea principiilor necesității și proporționalității. Astfel cum se detaliază în raportul explicativ care însoțește convenția<sup>15</sup>, recunoașterea unei cereri poate fi refuzată atunci când măsura sau măsurile care fac obiectul cererii nu ar fi putut fi dispuse sau luate de autoritățile naționale competente din partea solicitată, în general sau într-un caz similar, întrucât ar fi contrare principiilor fundamentale ale dreptului intern al acelei părți. Principiile fundamentale ale dreptului intern pot include, de exemplu, standarde privind un proces echitabil, prezumția de nevinovăție, precum și principiile necesității și proporționalității. Limitările impuse de aceste principii pot fi exprimate de părți, printre altele, prin recurgerea la posibilitățile de formulare a unor rezerve prevăzute la articolele 3, 4 și 5 din protocol.

---

<sup>15</sup> A se vedea, în special, punctele 140 și 141.

Articolul 31 alineatul (2) impune, în general, părților să se asigure că toate persoanele afectate de măsurile privind urmărirea activelor, de măsurile provizorii de punere sub sechestru sau de indisponibilizare a bunurilor, de măsurile de confiscare, precum și de vânzările anterioare confiscării pot invoca dreptul la un proces echitabil și la o cale de atac eficientă, astfel cum impune și dreptul UE. În plus, părțile au obligația de a garanta dreptul la apărare. Această dispoziție se bazează pe obligațiile stabilite la articolul 8 din convenție privind căile de atac și le extinde la persoanele afectate de măsurile adoptate atât în temeiul convenției, cât și al protocolului. Formularea mai detaliată și mai extinsă a articolului 31 din prezentul protocol urmărește să reflecte evoluția standardelor europene privind drepturile și garanțiile procedurale, inclusiv în ceea ce privește dreptul la o cale de atac eficientă, în contextul recuperării activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni de la adoptarea convenției, în special ca urmare a utilizării tot mai frecvente a măsurilor de confiscare care nu se bazează pe o hotărâre de condamnare. Domeniul de aplicare al articolului 31 este extins la persoanele afectate de măsuri adoptate în temeiul convenției, pentru a se asigura faptul că și acestea beneficiază de aceleași drepturi și de același nivel de protecție ca persoanele afectate de măsuri adoptate în temeiul protocolului. În plus, astfel cum se detaliază în raportul explicativ care însoțește protocolul, cooperarea poate fi refuzată în conformitate cu articolul 28 din convenție atunci când o cerere formulată de un stat străin nu respectă standardele stabilite de principiile fundamentale ale dreptului intern al statului solicitat, care pot include standardele privind un proces echitabil și prezumția de nevinovăție.

Protocolul asigură respectarea standardelor UE privind protecția datelor cu caracter personal prin garantarea aplicării unor garanții adecvate în materie de protecție a datelor în cazul prelucrării datelor cu caracter personal (articolele 9, 12 și 17), precum și prin asigurarea unor condiții adecvate pentru schimbul de astfel de date cu alte părți (articolul 29).

#### **4. IMPLICAȚII BUGETARE**

Comisia consideră că, din punct de vedere juridic, semnarea și încheierea prezentului protocol nu au, în principiu, consecințe bugetare.

Ar trebui remarcat faptul că nici prezentul protocol, nici convenția de bază (CETS 198) nu conțin o clauză care să stabilească o cerință ca Uniunea să aducă o contribuție financiară la finanțarea lor în cazul în care devine parte la acestea.

Totuși, Comitetul de Miniștri a adoptat Rezoluția CM/Res(2022)6 privind dispozițiile financiare de participare a Uniunii Europene și a statelor nemembre la mecanismele de monitorizare ale convențiilor Consiliului Europei, care prevede că, în cazul în care Uniunea este invitată și devine parte la o convenție a Consiliului Europei care nu conține o clauză privind participarea financiară la mecanismul său de monitorizare după data opțiunii rezoluției, aceasta trebuie să contribuie la finanțarea funcționării convenției respective în conformitate cu modalitățile prevăzute în rezoluție. Deși Comisia consideră că o astfel de rezoluție unilaterală nu poate fi obligatorie pentru Uniune, acest lucru a condus la discuții în urma cărora s-a ajuns la un compromis prin care Uniunea și-a declarat intenția de a acorda în mod voluntar o contribuție financiară. Rămâne de văzut dacă se va găsi (va trebui să se găsească) un aranjament similar în cazul convenției și al prezentului protocol. Într-un astfel de caz, o fișă financiară în care se vor detalia implicațiile bugetare va fi furnizată împreună cu propunerea de decizie privind încheierea convenției în sine, după soluționarea aspectelor juridice neclare referitoare la o posibilă contribuție.

## 5. ALTE ELEMENTE

- **Planurile de punere în aplicare și măsurile de monitorizare, evaluare și raportare**

Protocolul prevede că dispozițiile care reglementează monitorizarea punerii în aplicare a Convenției de la Varșovia (articolul 48 din convenție) se aplică *mutatis mutandis* protocolului. Conferința părților (COP) instituită în temeiul convenției va îndeplini funcțiile prevăzute la articolul 48 din convenție în sensul prezentului protocol și se va întruni într-o componență limitată la părțile la prezentul protocol, după caz.

Regula 19 din Regulamentul de procedură al convenției stabilește normele pentru desfășurarea activităților de monitorizare. Cu toate acestea, în cadrul celei de a 9-a sesiuni plenare, COP a decis să suspende procedura prevăzută la regula 19 și să aplice o abordare de monitorizare transversală tematică, în conformitate cu regula 19bis recent adoptată, pentru o perioadă inițială de doi ani, iar în cadrul celei de a 11-a reuniuni plenare din 2019 urma să aibă loc o nouă evaluare a acestei chestiuni. În cadrul celei de a 16-a sesiuni plenare (2024), COP a decis să reînnoiască suspendarea regulii 19 pentru încă cinci ani (și anume până în 2029) și să continue, între timp, monitorizarea transversală tematică în temeiul regulii 19bis.

Regula 19bis stabilește norme pentru monitorizarea orizontală în ceea ce privește anumite articole din convenție. Fiecare stat parte va face obiectul monitorizării în conformitate cu normele prevăzute la regula 19bis.

În Regulamentul de procedură a fost inclusă o clauză specială privind implicarea Uniunii Europene în monitorizarea punerii în aplicare a convenției. Regula 19 alineatul (33) prevede că noile norme de monitorizare a punerii în aplicare a convenției vor fi stabilite după ratificarea convenției de către Comunitatea Europeană. Nu este prevăzută nicio clauză specifică la regula 19bis.

- **Documentele explicative (în cazul directivelor)**

Nu se aplică.

- **Explicarea detaliată a dispozițiilor specifice ale propunerii**

La articolul 1 se explică scopul protocolului.

Articolul 2 include definițiile termenilor „investigație financiară”, „criptoactiv”, „furnizor de servicii de criptoactive” și „finanțarea terorismului”.

Articolul 3 reglementează confiscarea extinsă.

Articolul 4 reglementează confiscarea care nu se bazează pe o hotărâre de condamnare.

Articolul 5 reglementează confiscarea aplicată terților.

Articolul 6 prevede măsuri provizorii și face trimitere la articolul 4 din convenția de bază, în măsura în care acesta este aplicabil protocolului.

Articolul 7 reglementează competențele și tehnicile de investigare.

Articolul 8 reglementează investigațiile financiare.

Articolul 9 instituie un mecanism care permite identificarea oricărei persoane fizice sau juridice ce deține conturi bancare, conturi de plăți sau conturi de valori mobiliare, precum și

casete de valori și conturi de criptoactive, și reglementează accesul la aceste informații de către unitățile de informații financiare, birourile de recuperare a activelor și alte autorități competente.

Articolul 10 reglementează suspendarea sau neacordarea consimțământului pentru tranzacții, conturi și relații de afaceri suspecte (nu face obiectul prezentei propuneri).

Articolul 11 prevede instituirea unor birouri de recuperare a activelor și atribuțiile acestora, precum și competențele birourilor de recuperare a activelor de a lua măsuri provizorii urgente.

Articolul 12 reglementează accesul la informații al birourilor de recuperare a activelor.

Articolul 13 stabilește principiile generale ale gestionării activelor, inclusiv în ceea ce privește planificarea gestionării activelor și instituirea de puncte de contact pentru cooperarea internațională.

Articolul 14 reglementează desemnarea birourilor de gestionare a activelor, atribuțiile acestora și instituirea unor puncte de contact pentru cooperarea internațională.

Articolul 15 reglementează vânzările anterioare confiscării și obligațiile de conservare a valorii veniturilor obținute din astfel de vânzări.

Articolul 16 reglementează utilizarea bunurilor indisponibilizate, a bunurilor puse sub sechestru și a bunurilor confiscate.

Articolul 17 instituie un instrument care să furnizeze informații cu privire la activele indisponibilizate, la activele puse sub sechestru și la activele confiscate.

Articolul 18 stabilește principiile generale și măsurile destinate asigurării unei cooperări internaționale eficiente și eficace, inclusiv în ceea ce privește desfășurarea unor investigații la nivel național înainte de recunoașterea ordinelor străine și sfera de competență a autorităților emitente competente.

Articolul 19 stabilește normele și condițiile privind transferul de date cu caracter personal între părți.

Articolul 20 reglementează cererile externe de informații privind conturile deținute la instituții financiare sau la furnizori de servicii de criptoactive.

Articolul 21 reglementează cererile externe de informații privind tranzacțiile efectuate de instituții financiare sau de furnizorii de servicii de criptoactive.

Articolul 22 reglementează cererile externe de monitorizare a tranzacțiilor efectuate de instituțiile financiare și de furnizorii de servicii de criptoactive.

Articolul 23 prevede posibilitatea ca două sau mai multe părți să înființeze o echipă comună de anchetă care să desfășoare operațiuni pentru recuperarea bunurilor susceptibile de confiscare.

Articolul 24 prevede utilizarea unor formulare-tip pentru a solicita indisponibilizarea sau punerea sub sechestru a bunurilor susceptibile de confiscare.

Articolul 25 prevede utilizarea unor formulare-tip pentru a solicita confiscarea bunurilor.

Articolul 26 reglementează restituirea bunurilor către partea solicitantă, pentru a facilita restituirea acestora către proprietarii lor legitimi anteriori, precum și despăgubirea victimelor infracțiunilor.

Articolul 27 reglementează partajarea bunurilor confiscate între partea solicitantă și partea solicitată și prevede posibilitatea de a partaja aceste bunuri și cu alte părți, după caz. De asemenea, acesta reglementează alocarea costurilor de executare a cererilor de cooperare în temeiul convenției care au facilitat confiscarea.

Articolul 28 reglementează cooperarea internațională privind suspendarea sau neacordarea consimțământului pentru tranzacții, conturi și relații de afaceri suspecte (nu face obiectul prezentei decizii).

Articolul 29 reglementează cooperarea internațională între birourile de recuperare a activelor, inclusiv instituirea unor puncte de contact.

Articolul 30 reglementează cooperarea internațională în ceea ce privește gestionarea bunurilor.

Articolul 31 prevede garanțiile și căile de atac aplicabile măsurilor prevăzute în protocol.

Articolul 32 prevede notificarea persoanelor afectate cu privire la deciziile privind măsurile provizorii și privind confiscarea.

Articolul 33 prevede măsuri de securitate pentru protejarea datelor prelucrate de birourile de recuperare a activelor împotriva accesului neautorizat.

Articolul 34 impune părților să asigure resurse suficiente pentru birourile de recuperare a activelor și birourile de gestionare a activelor, precum și formarea autorităților competente implicate în recuperarea activelor și în investigațiile conexe.

Articolul 35 se referă la mecanismul de monitorizare a protocolului și la mecanismul de soluționare a litigiilor.

Articolul 36 reglementează relația dintre protocol și convenția de bază.

Articolul 37 se referă la procesul de semnare și de ratificare.

Articolul 38 se referă la intrarea în vigoare a protocolului.

La articolul 39 se explică aderarea la protocol.

Articolul 40 reglementează aplicarea teritorială.

Articolul 41 reglementează denunțarea protocolului.

Articolul 42 explică relația dintre protocol și alte convenții și acorduri.

Articolul 43 reglementează formularea de declarații și rezerve și retragerea acestora.

Articolul 44 reglementează notificările care trebuie efectuate de secretarul general al Consiliului Europei către statele membre ale Consiliului Europei, precum și către alte state interesate, în ceea ce privește protocolul.

Apendicele prevede adăugarea infracțiunilor cibernetice la apendicele la convenție.

- **Semnare și textul acordului**

Textul acordului este transmis Consiliului împreună cu prezenta propunere.

În conformitate cu tratatele, Comisiei îi revine sarcina de a asigura semnarea acordului, sub rezerva încheierii sale la o dată ulterioară.

Propunere de

## DECIZIE A CONSILIULUI

**privind semnarea, în numele Uniunii Europene, a Protocolului adițional la Convenția Consiliului Europei privind spălarea, depistarea, punerea sub sechestru și confiscarea produselor infracțiunii și privind finanțarea terorismului**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 82 alineatele (1) și (2), articolul 83 alineatele (1) și (2) și articolul 87 alineatul (2), coroborate cu articolul 218 alineatul (5),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) Prin Decizia (UE) 2024/1764<sup>16</sup>, Consiliul a autorizat Comisia să participe, în numele Uniunii Europene, la negocierile privind un protocol adițional („protocolul”) la Convenția Consiliului Europei referitoare la spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunilor și finanțarea terorismului (CETS nr. 198) („convenția”), desfășurate în cadrul Consiliului Europei.
- (2) Protocolul a fost adoptat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 15 mai 2026 și se preconizează că va fi deschis spre semnare la 14 octombrie 2026.
- (3) Protocolul este conform cu obiectivul Uniunii menționat la articolul 67 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și anume asigurarea unui nivel ridicat de securitate prin măsuri de prevenire și combatere a criminalității, inclusiv prin măsuri de coordonare și cooperare între autoritățile polițienești și judiciare și prin apropierea legislațiilor penale.
- (4) Protocolul conține, printre altele, dispoziții privind scopul și domeniul său de aplicare, măsurile de confiscare, măsurile provizorii de punere sub sechestru și de indisponibilizare a bunurilor, tehnicile și instrumentele de investigare, instituirea birourilor de recuperare a activelor, accesul acestor birouri la informații și schimbul de informații între acestea, accesul autorităților competente la informații privind conturile bancare, gestionarea activelor, inclusiv desemnarea birourilor de gestionare a activelor, cooperarea judiciară în ceea ce privește recunoașterea și executarea deciziilor de indisponibilizare și de confiscare, partajarea și restituirea activelor, precum și drepturile și garanțiile procedurale pentru toate persoanele afectate.
- (5) Protocolul are potențialul de a consolida în mod semnificativ cadrele de recuperare a activelor și cooperarea conexă dintre părțile la Consiliul Europei și alți parteneri internaționali importanți care ar putea deveni părți la acesta.

<sup>16</sup> Decizia (UE) 2024/1764 a Consiliului din 13 iunie 2024 de autorizare a Comisiei să participe, în numele Uniunii Europene, la negocierile privind un protocol adițional la Convenția Consiliului Europei referitoare la spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunilor și finanțarea terorismului, JO L, 2024/1764, 24.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1764/oj>.

- (6) Normele prevăzute în protocol se suprapun într-o mare măsură cu normele comune instituite la nivelul Uniunii și au fost, de altfel, inspirate de acestea. Printre normele comune respective se numără în special Regulamentul (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului și Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European și a Consiliului și Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului. Dispozițiile protocolului se suprapun, de asemenea, cu dispozițiile Deciziei-cadru 2005/212/JAI a Consiliului, precum și cu cele ale Deciziilor-cadru 2003/577/JAI și 2006/783/JAI ale Consiliului. Cu toate acestea, Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului rămâne în vigoare numai pentru Danemarca și Irlanda, în măsura în care nu a fost înlocuită de Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului. De asemenea, Deciziile-cadru 2003/577/JAI și 2006/783/JAI ale Consiliului rămân aplicabile numai în relațiile cu și dintre Danemarca și Irlanda.
- (7) Comisia a participat la negocieri în numele Uniunii și s-a asigurat, prin participarea sa, că protocolul este compatibil cu dreptul Uniunii.
- (8) În temeiul articolului 37 din protocol, acesta este deschis spre a fi semnat de către Uniune. Uniunea ar trebui să devină parte la protocol alături de statele sale membre, deoarece atât UE, cât și statele sale membre au competențe în domeniile acoperite de protocol. Aspectele reglementate de protocol care pot aduce atingere normelor comune sau pot modifica domeniul de aplicare al acestora intră în sfera competenței externe exclusive a Uniunii. Se reamintește faptul că domeniul de aplicare al normelor comune ale Uniunii poate fi afectat sau modificat prin angajamente internaționale inclusiv atunci când angajamentele respective se încadrează într-un domeniu care este deja reglementat în mare parte de astfel de norme, în măsura în care astfel de angajamente sunt de natură să submineze aplicarea uniformă și coerentă a normelor Uniunii și buna funcționare a sistemului pe care îl instituie. Acesta este cazul confiscării și al măsurilor provizorii, al birourilor de recuperare a activelor, al accesului acestor birouri de recuperare a activelor la informații și al cooperării dintre ele, al gestionării activelor, al resurselor și formării, al cooperării judiciare pentru recuperarea activelor, inclusiv al normelor privind restituirea și partajarea activelor, al măsurilor de investigare conexe, precum și al căilor de atac și al garanțiilor procedurale. Cu toate acestea, anumite aspecte ale convenției rămân de competența statelor membre. Prezenta decizie nu aduce atingere semnării protocolului de către statele membre, în conformitate cu procedurile lor interne.
- (9) [În conformitate cu articolul 3 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Irlanda și-a notificat [, prin scrisoarea din...,] dorința de a participa la adoptarea și la aplicarea prezentei decizii.] sau [În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și fără a aduce atingere articolului 4 din protocolul respectiv, Irlanda nu participă la adoptarea prezentei decizii, aceasta nu este obligatorie pentru respectivul stat membru și nu i se aplică.]
- (10) În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 22 privind poziția Danemarcei, anexat la TUE și la TFUE, Danemarca nu participă la adoptarea prezentei decizii, nu are obligații în temeiul acesteia și nu face obiectul aplicării sale.

- (11) Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor a fost consultată în conformitate cu articolul 42 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2018/1725 al Parlamentului European și al Consiliului<sup>17</sup> și a emis un aviz la XX XXXXX 2026.
- (12) Prin urmare, protocolul ar trebui semnat în numele Uniunii, sub rezerva încheierii sale la o dată ulterioară,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

#### *Articolul 1*

Se autorizează semnarea, în numele Uniunii, a Protocolului adițional la Convenția Consiliului Europei referitoare la spălarea, depistarea, punerea sub sechestru și confiscarea produselor infracțiunii și privind finanțarea terorismului, sub rezerva încheierii acestuia.

#### *Articolul 2*

Prezenta decizie intră în vigoare la [...].

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu  
Președintele*

---

<sup>17</sup> Regulamentul (UE) 2018/1725 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2018 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 45/2001 și a Deciziei nr. 1247/2002/CE (JO L 295, 21.11.2018, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).