



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 13.7.2026
COM(2026) 367 final

2026/0194 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

rahapesu, kriminaaltulu avastamist, arestimist ja konfiskeerimist ning terrorismi rahastamist käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokollil Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Käesoleva ettepaneku eesmärk on saada Euroopa Liidu Nõukogult (edaspidi „nõukogu“) Euroopa Komisjonile (edaspidi „komisjon“) luba allkirjastada Euroopa Liidu nimel rahapesu, kriminaaltulu avastamist, arestimist ja konfiskeerimist ning terrorismi rahastamist käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni (CETS nr 198) (edaspidi „Varssavi konventsioon“ või „konventsioon“) lisaprotokoll (edaspidi „lisaprotokoll“).

Komisjon kavatseb ka esitada ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus, millega antakse komisjonile luba protokoll Euroopa Liidu nimel sõlmida, ning ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus, millega antakse komisjonile luba sõlmida hiljem Euroopa Liidu nimel Varssavi konventsioon.

Protokoll on eriti oluline, sest rahapesu ja terrorismi rahastamine ning finantskuritegevus üldisemalt ohustavad majandusjulgeolekut Euroopa Liidus ja mujal. On näha, et ebaseaduslikust tegevusest saadud tulu kasutatakse sageli imbumiseks seaduslikku majandusellu või muuks kuritegelikuks tegevuseks. Sellel on kaugeleulatuvad ja destabiliseerivad tagajärjed finantssüsteemidele, ühiskonnale, õigusriigile ja usaldusele avaliku sektori asutuste vastu. Rahapesu ja terrorismi rahastamist iseloomustab selle rahvusvahelises. Seega on finantskuritegevuse vastu võitlemisel väga oluline tulemuslik rahvusvaheline koostöö.

Protokoll on täielikult kooskõlas liidu õigusega üldiselt ja asjaomase liidu *acquis*’ga, sealhulgas direktiiviga (EL) 2024/1640,¹ mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist (kuues rahapesuvastane direktiiv). Kuni direktiivi kohaldamise alguseni 10. juulil 2027 kohaldatakse siiski direktiivi (EL) 2015/849,² mida on muudetud direktiiviga (EL) 2018/843³.

Protokoll sisaldab ka sätteid kriminaaltulu tuvastamise ja selles valdkonnas tehtava õiguslase koostöö kohta ning on ka ses suhtes täielikult kooskõlas asjaomase liidu *acquis*’ga.

Protokolliga ja selle kohaldamisega tugevdatakse rahapesuvastase võitluse raamistikke kogu maailmas (nii rahapesu andmebüroode kui ka kriminaaltulu tuvastamise üksuste tasandil) teiste Euroopa Nõukogu liikmete ja oluliste rahvusvaheliste partnerite seas, kes võivad saada protokolliosalisteks.

Taust

16. mail 2005 vastu võetud Varssavi konventsioon hõlmab mitut rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ja selle vastu võitlemise aspekti. See tugineb rahapesu ning kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise konventsioonile (CETS nr 141 (Strasbourg konventsioon)). EL kirjutas Varssavi konventsioonile alla 2. aprillil 2009, kuid ei ole seda veel ratifitseerinud. 18. detsembri 2023. aasta seisuga oli konventsioonile alla kirjutanud 25 liikmesriiki, kellest 23 on selle ka ratifitseerinud.

Alates Varssavi konventsiooni vastuvõtmisest 2005. aastal on rahapesu ja finantskuritegevus laiemalt kiiresti arenenud. See on andnud tõuke ka õigusraamistike ja rahvusvaheliste standardite edasiarendamiseks. Uuringud ja konsultatsioonid – eelkõige need, mille on

¹ ELT L, 2024/1640, 19.6.2024.

² ELT L 141, 5.5.2015, lk 73–117.

³ ELT L 156, 19.6.2018, lk 43–74.

korraldanud kriminaalasjades tehtavat koostööd käsitlevate Euroopa konventsioonide toimimisega tegelev eksperdikomitee ja konventsiooniosaliste konverents – on näidanud vajadust uue siduva vahendi järele.

Samal ajal on ELi tasandil toimunud areng, eelkõige uued õigusaktid rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse ning kriminaaltulu tuvastamise kohta, suurendanud vajadust käsitleda neid teemasid laiemas üleeuroopalises kontekstis. Selle tulemusena lõi Euroopa Nõukogu 2023. aastal kriminaaltulu tuvastamise eksperdikomitee, et rääkida läbi ja koostada konventsiooni lisaprotokoll.

13. juunil 2024 andis nõukogu komisjonile loa osaleda Euroopa Liidu nimel Varssavi konventsiooni lisaprotokolli üle peetavatel läbirääkimistel. Komisjon osales läbirääkimistel kooskõlas nõukogu otsusega ja juhindus selles sätestatud läbirääkimisjuhistest. Komisjon konsulteeris võetava seisukoha üle nõukogu läbirääkimiste erikomiteega ja tagas protokolli vastavuse liidu *acquis*'le.

Läbirääkimisi peeti kriminaaltulu tuvastamise eksperdikomitee erikoosolekul. 2024. aasta maist kuni 2025. aasta detsembrini toimus seitse läbirääkimisvooru. 25. novembril 2025 kiitis kriminaalasjade komitee heaks protokolli eelnõu ja sellele lisatud seletuskirja kavandi, millesse tuli teha veel viimased muudatused. 23. aprillil 2026 võttis Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee vastu arvamuse protokolli eelnõu kohta. Ministrite komitee võttis oma 135. istungil 15. mail 2026 protokolli vastu, võttis teadmiseks protokolli seletuskirja ja leppis kokku, et protokoll avatakse allakirjutamiseks 14. oktoobril 2026.

Käesolev protokoll jõustub selle kuu esimesel päeval, mis järgneb kolme kuu möödumisele päevast, mil viis allakirjutanut, kellest vähemalt kolm on Euroopa Nõukogu liikmesriigid, on väljendanud nõusolekut end protokolliga siduda, nagu on sätestatud protokolli artikli 38 lõikes 1.

EL võib protokolli allkirjastada Varssavi konventsioonile alla kirjutana protokolli artikli 37 alusel.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Protokoll on otseselt seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise vastast võitlust ning kriminaaltulu tuvastamist ja kriminaalasjades tehtavat õigusala koostööd käsitlevate ühiste ELi õigusnormidega. Protokoll sisaldab sätteid, mis käsitlevad rahapesu andmebüroosid, nende pädevust peatada tehinguid, kontode kasutamist ja ärisuhteid ja keelata tehingute tegemine ning rahapesu andmebüroode vahelist koostööd, samuti sätet, millega kohustatakse looma riigi tasandil automatiseeritud keskmehhanism (või sarnane mehhanism, mis sisaldab teavet pangakontode, maksekontode, väärtpaberikontode, hoiulaegade ja krüptovarakontode kohta). Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise normid on kooskõlas ja kokkusobivad ELi rahapesuvastase paketiga, täpsemalt direktiiviga (EL) 2024/1640, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist.

Konfiskeerimist, sealhulgas laiendatud konfiskeerimist ja ilma süüdimõistva otsuseta konfiskeerimist käsitlevad normid on samuti kooskõlas ELi *acquis*'ga, nimelt direktiiviga 2014/42/EL⁴ ja direktiiviga (EL) 2024/1260⁵. Direktiiviga (EL) 2024/1260 on kooskõlas ka normid, mis käsitlevad kriminaaltulu tuvastamise üksuste loomist ja nende juurdepääsu teabele ning kriminaaltulu haldamise üksuste määramist, sealhulgas kriminaaltulu haldamise kavandamist ja konfiskeerimiselset müüki. Protokoll sisaldab ka norme, mis käsitlevad vara taaskasutamist sotsiaalsetel eesmärkidel, vahendit kriminaaltulu

⁴ ELT L 127, 29.4.2014, lk 39–50.

⁵ ELT L, 2024/1260, 2.5.2024.

tuvastamise üksustele, kriminaaltulu haldamise üksustele ja muudele asutustele kuritegelikul teel saadud vara kohta teabe andmiseks ning vahendeid pädevate asutuste kriminaaltulu tuvastamise valdkonnas koolitamiseks kooskõlas direktiiviga (EL) 2024/1260.

Direktiiviga (EL) 2024/1260 asendati direktiiv 2014/42/EL, mis jäi kehtima koostöö suhtes, mida tehakse Irimaaga, kes direktiivis (EL) 2024/1260 ei osale. Direktiiviga 2014/42/EL asendati osaliselt nõukogu raamotsus 2005/212/JSK,⁶ mis kehtib edasi koostöö suhtes, mida tehakse Taaniga, kes ei osale ei direktiivis (EL) 2024/1260 ega direktiivis 2014/42/EL.

Määruses (EL) 2018/1805⁷ on sätestatud liikmesriikidevahelist õigusalaast koostööd käsitlevad õigusnormid arestimis- ja konfiskeerimisotsuste tunnustamiseks ja täitmiseks. See sisaldab muu hulgas norme, mis käsitlevad arestimis- ja konfiskeerimisotsuste edastamist, tunnustamist ja täitmist, külmutatud ja konfiskeeritud vara haldamist ja käsutamist piiriüleste juhtumite puhul (sh enneaegset müüki), vara tagastamist kuriteo ohvritele ning konfiskeeritud vara või vara müügist saadud raha käsutamist (sh kuriteo ohvritele hüvitise maksmist ja vara jagamist liikmesriikide vahel). Lisaks sisaldab määrus norme, mis käsitlevad piiriüleste arestimisotsuste täitmiseiga seotud kulude kandmist ja jagamist ning puudutatud isikute menetlusõigusi, sealhulgas teavitamiskohustust ja õiguskaitsevahendeid. Need küsimused on suures osas reguleeritud ka nõukogu 6. oktoobri 2006. aasta raamotsusega 2006/783/JSK konfiskeerimisotsuste suhtes vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta⁸ ja nõukogu 22. juuli 2003. aasta raamotsusega 2003/577/JSK vara või tõendite arestimise otsuste täitmise kohta Euroopa Liidus,⁹ mis kehtivad edasi koostöö suhtes, mida tehakse Iirimaa ja Taaniga, kes määruses (EL) 2018/1805 ei osale.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Protokoll on kooskõlas sellega hõlmatud valdkondades kohaldatavate asjakohaste ELi õigusnormide ja poliitikaga (nagu on kirjeldatud punktis „Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega“). Laiemas kontekstis on protokoll kooskõlas ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise alusel vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal vastu võetud ELi õigusaktide ja poliitikaga, mis aitavad kaasa ELi võitlusele finantskuritegevuse, sealhulgas liidu finantshuve kahjustavate kuritegude ja ebaseaduslike rahavoogude vastu, ning liidu kohustustega, mis tulenevad muudest asjakohastest mitmepoolsetest kokkulepetest.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

Materiaalõiguslik alus

Protokolli osad, milles käsitletakse rahapesuvastaseid meetmeid, sealhulgas rahapesu andmehüroode peatamisvolutust ja pangakontode andmete saamiseks mehhanismi loomist, kuuluvad ELi toimimise lepingu artikli 114 kohaldamisalasse. Käesolev nõukogu otsuse ettepanek põhineb neile osadele, erinevalt protokolli osadest, milles keskendutakse kriminaaltulu tuvastamiseks tehtavatele jõupingutustele (sh arestimist ja konfiskeerimist, vara jälitamist ja haldamist, kaitsemeetmeid ning õiguskaitse- ja õigusasutuste vahelist koostööd käsitlevate riigisiseste õigusnormide täiustamine) ja mis koondatakse eraldi ettepanekusse nõukogu otsuse kohta. Viimati nimetatu materiaalõiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 82 lõige 2, artikli 83 lõiked 1 ja 2 ning artikli 87 lõige 2.

⁶ ELT L 68, 15.3.2005, lk 49–51.

⁷ ELT L 303, 28.11.2018, lk 1–38.

⁸ ELT L 328, 24.11.2006, lk 59–78.

⁹ ELT L 196, 2.8.2003, lk 45–55.

Arvestades kavandatava lepingu eset, on asjakohane, et komisjon esitab nõukogule kaks ettepanekut.

Menetlusõiguslik alus

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 5 on sätestatud, et kui kavandatav leping ei ole seotud eranditult või peamiselt ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga, esitab komisjon nõukogule ettepaneku. Nõukogu võtab vastu otsuse, millega antakse luba lepingu allkirjastamiseks.

Komisjon teeb ettepaneku anda luba protokollis allkirjastamiseks, eeldusel et see hiljem sõlmitakse.

Seega on lepingu allkirjastamist lubava kavandatava otsuse **menetlusõiguslik alus** ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 5.

Liidu pädevus

Rahvusvahelise lepingu laad (ELi ainupädevusse kuuluv leping või segaleping) sõltub sellest, kas konkreetne valdkond kuulub liidu pädevusse.

ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et liidu ainupädevusse kuulub „rahvusvahelise lepingu sõlmimine [---], kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala“. Euroopa Kohus on selgitanud, et „niisuguse [rahvusvaheliste kohustustega liidu eeskirjade mõjutamise või muutmise] ohu tuvastamine ei eelda, et rahvusvaheliste kohustuste ja liidu õigusnormidega hõlmatud valdkonnad täielikult kattuksid“, vaid „sellised rahvusvahelised kohustused [võivad] liidu eeskirju mõjutada või nende reguleerimisala mõjutada või muuta ka siis, kui need kohustused kuuluvad valdkonda, mis on juba suures osas selliste eeskirjadega hõlmatud“^[1]. See mõttekäik põhineb Euroopa Kohtu arvamusel, kus on öeldud, et „kui tuleb kindlaks teha, kas kriteerium „valdkond, mis on juba suures osas ühenduse eeskirjadega hõlmatud“ on täidetud, peab analüüs rajanema mitte ainult kõnealuste eeskirjade ulatusel, vaid ka nende olemusel ja sisul. Samuti tuleb arvesse võtta mitte ainult kõnealuses valdkonnas hetkel kehtivat ühenduse õigust, vaid ka selle arengusuundi, kui need on analüüsi tegemise ajal ette nähtavad (vt arvamus 2/91, punktid 25 ja 26)^[2].

Kuigi lisaprotokollis teatavate osade puhul, eelkõige sätete osas, mis käsitlevad riiklikke meetmeid automatiseeritud keskmehhanismi loomiseks ja rahapesu andmebüroole peatamisvolutuse andmiseks, on pädevad liikmesriigid, kuulub märkimisväärne osa konventsiooni sätetest ELi pädevusse ja seetõttu peaks EL kirjutama konventsioonile alla koos liikmesriikidega.

Aluslepingud, eelkõige ELi toimimise lepingu artiklid 26 ja 114, annavad ELile siseturu valdkonnas pädevuse, mis hõlmab osaliselt konventsiooni nr 198 lisaprotokolliga reguleeritavaid küsimusi.

EL on mitmes konventsiooni nr 198 lisaprotokollis käsitletavas valdkonnas **juba seadusandlikud meetmed vastu võtnud**.

Sätted, mille õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikkel 114:

- artikkel 2 (krüptovara ja krüptovarateenuse osutaja määratlused), artikkel 9 (nõue luua mehhanism pangakontot käsitleva teabe saamiseks) ning artiklid 10 ja 28 (kahtlaste tehingute, kontode ja ärisuhete peatamine ning keelamine ning sellega seotud rahapesu andmebüroode vaheline koostöö) kuuluvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1640 (mis käsitleb mehhanisme, mille liikmesriigid peavad kehtestama, et tõkestada finantssüsteemi kasutamist rahapesu või terrorismi

rahastamise eesmärgil (kuues rahapesuvastane direktiiv)) ning määruse (EL) 2023/1114 (mis käsitleb krüptovaraturge) kohaldamisalasse.

Sätted, mille õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 82 lõiked 1 ja 2, artikli 83 lõiked 1 ja 2 ning artikli 87 lõige 2:

- artikli 2 lõige 2 (terrorismi rahastamise määratlus) on hõlmatud direktiiviga (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta¹⁰;
- protokollid artiklid 3–5 (laiendatud, ilma süüdimõistva otsuseta ja kolmandalt isikult konfiskeerimine), artikkel 6 (ajutised meetmed), artikkel 8 (finantsuurimised), artiklid 11 ja 12 (kriminaaltulu tuvastamise üksuste loomine ja nende juurdepääs teabele), artiklid 13–15 (vara haldamine, kriminaaltulu haldamise üksuste loomine, konfiskeerimiseelne müük), artikkel 16 (arestitud ja konfiskeeritud vara kasutamine), artikkel 17 (juurdepääs arestitud ja konfiskeeritud vara käsitlevale teabele), artikkel 29 (rahvusvaheline koostöö kriminaaltulu tuvastamise üksuste vahel) ning artiklid 33 ja 34 (turvameetmed, ressursid ja koolitus) on hõlmatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2024/1260, mis käsitleb kriminaaltulu tuvastamist ja konfiskeerimist¹¹;
- artikli 9 lõige 2 (õiguskaitseasutuste, sh kriminaaltulu tuvastamise üksuste juurdepääs pangakontode andmetele) on hõlmatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2019/1153, millega kehtestatakse normid finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks teatavate kuritegude tõkestamisel, avastamisel, uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel¹²;
- artikkel 18 (koostöö üldpõhimõtted), artiklid 24 ja 25 (tüüpvormid), artikkel 26 (vara tagastamine) ja artikkel 27 (vara jagamine) kuuluvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1805 (mis käsitleb arestimis- ja konfiskeerimisotsuste vastastikust tunnustamist)¹³ kohaldamisalasse;
- artikkel 19 (isikuandmete edastamine) on seotud liidu andmekaitsealase *acquis*'ga, eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiviga (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist¹⁴;
- artiklid 20, 21 ja 22 (taotlused finantsasutustes ja krüptovarateenuse osutajates avatud kontode kohta ning finantsasutuste ja krüptovarateenuse osutajate tehingute kohta teabe saamiseks ning nende tehingute jälgimiseks) kuuluvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/41/EL (mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaalasjades)¹⁵ kohaldamisalasse;
- artiklis 23 sätestatakse õiguslik alus ühiste uurimisrühmade moodustamiseks konfiskeeritava vara tuvastamise eesmärgil. Liidu õiguses on ühiste uurimisrühmade moodustamise õiguslikud alused 2000. aasta mais vastu võetud kriminaalasjades

¹⁰ ELT L 88, 31.3.2017, lk 6–21.

¹¹ ELT L, 2024/1260, 2.5.2024.

¹² ELT L 186, 11.7.2019, lk 122–137.

¹³ ELT L 303, 28.11.2018, lk 1–38.

¹⁴ ELT L 119, 4.5.2016, lk 89–131.

¹⁵ ELT L 130, 1.5.2014, lk 1–36.

vastastikuse abistamise konventsioon ja nõukogu raamotsus 2002/465/JSK ühiste uurimisrühmade kohta;

- artiklites 31 ja 32 (kaitsemeetmed, õiguskaitsevahendid ja teavitamiskohustus) sätestatud õiguslase koostöö meetmed, mida rakendatakse konventsioonis ja selle protokollis ette nähtud vara arestimise ja konfiskeerimise eesmärgil, kuuluvad eespool nimetatud määruse (EL) 2018/1805 kohaldamisalasse; õiguslase koostöö meetmed, mida rakendatakse tõendite kogumise eesmärgil, kuuluvad direktiivi 2014/41/EL kohaldamisalasse; kriminaaltulu tuvastamise üksuste vahelise koostöö meetmed ja riiklikud meetmed kuuluvad direktiivi (EL) 2024/1260 kohaldamisalasse. Artiklites 31 ja 32 sätestatud õigused ja kaitsemeetmed on suuresti hõlmatud ka ELi direktiividega, milles käsitletakse kahtlustatavate ja süüdistatavate menetlusõigusi kriminaalmenetluses, eelkõige direktiiviga 2010/64/EL õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele, direktiiviga 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada teavet, direktiiviga 2013/48/EL, mis käsitleb õigust kaitsjale, direktiiviga (EL) 2016/343, milles käsitletakse süütuse presumptsiooni ja õigust viibida kohtulikul arutelul, ning direktiiviga (EL) 2016/1919, milles käsitletakse tasuta õigusabi andmist.

Enamik Euroopa Nõukogu konventsiooni nr 198 lisaprotokollist tulenevaid kohustusi on seega hõlmatud liidu õigusega.

- **Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Ei kohaldata.

- **Proportsionaalsus**

Käesolev algatus ei lähe asjaomaste poliitikaeesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale ning on seetõttu kooskõlas ELi lepingu artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega. Liidul on kõige paremad tegutsemisvõimalused, kuna ta on juba teostanud kriminaalasjades tehtava õiguslase ja õiguskaitsealase koostöö valdkonnas sisepädevust, võttes vastu mitmesuguseid õigusakte, eelkõige selleks, et hõlbustada kriminaaltulu tuvastamist, sealhulgas piiriüleste juhtumite korral.

- **Vahendi valik**

Käesolev nõukogu otsuse ettepanek esitatakse kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 5, milles on sätestatud, et nõukogu võtab vastu otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada ja seda ajutiselt kohaldada. Käesolevas ettepanekus esitatud eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik kasutada muud õiguslikku vahendit.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Ei kohaldata.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Euroopa Komisjon ei ole käesoleva ettepaneku üle sidusrühmadega eraldi konsulteerinud.

Konventsiooni väljatöötamine oli Euroopa Nõukogu kriminaaltulu tuvastamise eksperdikomitee ühine jõupingutus, milles osalesid Euroopa Nõukogu liikmesriigid, ent samuti vaatlejariigid, rahapesuvastane töökond, ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroo (UNODC) ja õiguseksperdid.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Liidu seisukohad konventsiooni üle peetavatel läbirääkimistel valmistati ette nõukogu kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö töörühmaga (COPEN) konsulteerides.

- **Mõjuhinnang**

Ei kohaldata.

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Ei kohaldata.

- **Põhiõigused**

Kui Euroopa Liit kirjutab protokollile alla, kehtestatakse sellega ühised miinimumstandardid põhiõiguste kaitsmiseks seoses protokollis sätestatud meetmetega.

Eriti olulised on teatavad Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) sätestatud põhiõigused ja -vabadused. Nende hulka kuuluvad õigus omandile (harta artikkel 17), õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (artikkel 47), süütuse presumpatsioon ja kaitseõigus (artikkel 48) ning õigus isikuandmete kaitsele (artikkel 8).

Mis puudutab omandiõiguse riivet, siis protokollis artikli 31 lõikega 1 nähakse ette vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimine, mis on väga tähtis, et tagada põhiõiguste riive seaduslikkus. Lisaks kehtestatakse lõigetega 3 ja 4 olulised kaitsemeetmed tagamaks, et ei toimu ühtki pöördumatut sekkumist omandiõigusesse, ilma et puudutatud isikul oleks võimalus olla ära kuulatud. Peale selle on sätetesse, millega nähakse ette konfiskeerimismeetmed, eelkõige laiendatud ja ilma süüdimõistva otsuseta konfiskeerimine, ning uued ajutised meetmed (vt muu hulgas artiklites 3, 4 ja 5 sätestatud võimalus teha reservatsioon), otseselt lisatud nende meetmete kasutamise piirangud, et tagada kooskõla vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Nagu on märgitud konventsiooni seletuskirjas,¹⁶ võib taotluse täitmisest keelduda, kui taotluse saanud konventsiooniosalise pädev asutus ei saaks üldjuhul või sarnase juhtumi puhul asjaomast meetet määrata või võtta, kuna see oleks vastuolus tema riigisisese õiguse aluspõhimõtetega. Riigisisese õiguse aluspõhimõtted võivad hõlmata näiteks õiglase kohtumenetluse standardeid, süütuse presumpiooni ning vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Osalised võivad neil põhimõtetel põhineva piirangu väljendamiseks kasutada muu hulgas protokollis artiklitega 3, 4 ja 5 ette nähtud reservatsioone.

Artikli 31 lõike 2 kohaselt peavad osalised üldjuhul tagama, et kõigil isikutel, keda puudutavad vara jälitamist käsitlevad meetmed, ajutised meetmed vara arestimiseks, konfiskeerimismeetmed või konfiskeerimiseelne müük, on õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ja tõhusale õiguskaitsevahendile, nagu on ette nähtud ka liidu õiguses. Lisaks peavad osalised tagama kaitseõiguse. See säte tugineb konventsiooni artiklis 8 sätestatud kohustusele, mis puudutab õiguskaitsevahendeid nii konventsiooni kui ka protokollis kohastest meetmetest mõjutatud isikutele, ning laiendab seda kohustust. Protokollis artikli 31 üksikasjalikuma ja laiema sõnastuse eesmärk on kajastada menetlusõigusi ja kaitsemeetmeid käsitlevate Euroopa standardite arengut (sh seoses õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile), mis on toimunud kriminaaltulu tuvastamise valdkonnas alates konventsiooni vastuvõtmisest, eelkõige ilma süüdimõistva otsuseta konfiskeerimise üha sagedasemat kasutamist. Artikli 31 kohaldamisala on laiendatud konventsiooni kohastest meetmetest puudutatud isikutele, et tagada nendele isikutele samad õigused ja kaitsetase, kui on isikutel, keda mõjutavad protokollis kohased meetmed. Lisaks, nagu on selgitatud protokollis seletuskirjas, võib

¹⁶ Vt eelkõige punktid 140 ja 141.

koostööst konventsiooni artikli 28 kohaselt keelduda, kui välisriigi taotlus ei vasta taotluse saanud riigi riigisisese õiguse aluspõhimõtetega kehtestatud standarditele.

Protokolliga tagatakse kooskõla ELi isikuandmete kaitse standarditega, kindlustades piisavate andmekaitsemeetmete kohaldamise isikuandmete töötlemisel (artiklid 9, 12 ja 17) ning nähes ette asjakohased tingimused selliste andmete vahetamiseks teiste osalistega (artikkel 29).

Lisaks tuleb märkida, et konventsiooni artikli 46 lõikes 6 on sätestatud, et rahapesu andmebüroo „võib keelduda avaldamast teavet, mis võib takistada taotluse saanud konventsiooniosalises kriminaalmenetluse läbiviimist, või erandjuhtudel, kui teabe avaldamine oleks selgelt vastuolus füüsilise või juriidilise isiku või taotluse saanud konventsiooniosalise õigustatud huviga või oleks muul viisil vastuolus taotluse saanud konventsiooniosalise õiguse aluspõhimõtetega. Sellist keeldumist tuleb teavet taotlevale rahapesu andmebüroole nõuetekohaselt põhjendada.“

4. MÕJU EELARVELE

Komisjon leiab, et õiguslikust vaatenurgast ei ole protokollil allkirjastamisel ja sõlmimisel põhimõtteliselt mõju eelarvele.

Olgu märgitud, et ei protokoll ega aluskonventsioon (CETS 198) sisalda klauslit, mis kohustaks liitu osaliseks saamise korral konventsiooni või protokollil rahaliselt panustama.

Ministrite komitee on siiski vastu võtnud resolutsiooni CM/Res(2022)6 rahalise korra kohta Euroopa Liidu ja kolmandate riikide osalemiseks Euroopa Nõukogu konventsioonide järelmehhanismides. Selles on sätestatud, et kui liitu kutsutakse osalema Euroopa Nõukogu konventsioonis, mis ei sisalda klauslit rahalise osalemise kohta selles järelmehhanismis, ja ta saab sellise konventsiooni osaliseks pärast resolutsiooni vastuvõtmise kuupäeva, peab ta osalema asjaomase konventsiooni toimimise rahastamises resolutsioonis sätestatud korra kohaselt. Kuigi komisjon on seisukohal, et selline ühepoolne resolutsioon ei saa olla liidule siduv, on resolutsioon viinud aruteludeni, mille tulemusel sündis kompromiss, mille kohaselt on liit teatanud kavatsusest anda rahaline panus vabatahtlikult. Seda, kas sarnane kord kehtestatakse ka käesoleva konventsiooni ja protokollil puhul, ei ole veel teada.

Kui seda tehakse, esitatakse pärast seda, kui võimaliku panustamisega seotud õiguslik ebaselgus on lahendatud, koos ettepanekuga võtta vastu otsus konventsiooni sõlmimise kohta finantsselgitus, milles kirjeldatakse üksikasjalikult mõju eelarvele.

5. MUU TEAVE

• Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord

Protokollis sätestatakse, et selle suhtes kohaldatakse *mutatis mutandis* konventsiooni rakendamise järelevalvet reguleerivaid sätteid (konventsiooni artikkel 48). Konventsiooni artiklis 48 sätestatud ülesandeid protokollil kohaldamisel täidab konventsiooni alusel loodud konventsiooniosaliste konverents, tulles asjakohasel juhul kokku koosseisus, mis piirdub protokollil osalistega.

Järelevalvetoimingute tegemise reeglid on sätestatud konventsiooni kodukorra reeglis 19. Konventsiooniosaliste konverentsi üheksandal täiskogu istungil otsustati reegli 19 kohase menetluse rakendamine peatada ja kohaldada kooskõlas hiljuti vastu võetud reegluga 19a valdkonnaülest temaatilist järelevalvet esialgu kaks aastat ja arutada seejärel asja uuesti 2019. aastal toimuval 11. täiskogu istungil. 16. täiskogu istungil (2024. aastal) otsustas konventsiooniosaliste konverents peatada reegli 19 kohaldamise veel viieks aastaks (st kuni

2029. aastani) ja jätkata sel ajavahemikul artikli 19a kohase valdkonnaülese temaatilise järelevalvega.

Reeglis 19a on sätestatud teatavate konventsiooni artiklite horisontaalse järelevalve reeglid. Iga osalise üle tehakse järelevalvet vastavalt reeglis 19a sätestatud reeglitele.

Kodukorda lisati eriklausel Euroopa Liidu osalemise kohta konventsiooni rakendamise järelevalves. Reegli 19 lõikes 33 on sätestatud, et pärast seda, kui Euroopa Ühendus on konventsiooni ratifitseerinud, kehtestatakse uued konventsiooni rakendamise järelevalve reeglid. Reegluga 19a ei ole eriklauslit ette nähtud.

- **Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)**

Ei kohaldata.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Artiklis 1 selgitatakse protokolli eesmärki.

Artikkel 2 sisaldab mõistete „finantsuurimine“, „krüptovara“, „krüptovarateenuse osutaja“ ja „terrorismi rahastamine“ määratlusi.

Artikliga 3 nähakse ette laiendatud konfiskeerimine.

Artikliga 4 nähakse ette konfiskeerimine ilma süüdimõistva otsuseta.

Artikliga 5 nähakse ette konfiskeerimine kolmandatelt isikutelt.

Artikliga 6 nähakse ette ajutised meetmed ja osutatakse konventsiooni artikli 4 kohaldatavusele protokolli suhtes.

Artikliga 7 nähakse ette uurimispädevus ja uurimismeetodid.

Artikliga 8 nähakse ette finantsuurimised.

Artikliga 9 nähakse ette sellise mehhanismi loomine, mis võimaldab kindlaks teha mis tahes füüsilise või juriidilise isiku, kellel on pangakonto, maksekonto, väärtpaberikonto, hoiulaegas või krüptovarakonto, ning reguleeritakse rahapesu andmebüroode, kriminaaltulu tuvastamise üksuste ja muude pädevate asutuste juurdepääsu asjaomasele teabele.

Artikliga 10 nähakse ette kahtlaste tehingute, kontode ja ärisuhete peatamine või keelamine (ei ole käesoleva ettepaneku osa).

Artikliga 11 nähakse ette kriminaaltulu tuvastamise üksuste loomine, nende üksuste ülesanded ja nende volitus võtta kiireloomulisi ajutisi meetmeid.

Artikliga 12 nähakse ette kriminaaltulu tuvastamise üksuste juurdepääs teabele.

Artikliga 13 nähakse ette vara haldamise üldpõhimõtted, sealhulgas vara haldamise kavandamine ja kontaktpunktide loomine rahvusvahelise koostöö jaoks.

Artikliga 14 nähakse ette kriminaaltulu haldamise üksuste määramine, nende üksuste ülesanded ja kontaktpunktide loomine rahvusvahelise koostöö jaoks.

Artikliga 15 nähakse ette konfiskeerimiseelne müük ja kohustus säilitada sellisest müügist saadud tulu väärtus.

Artikliga 16 nähakse ette külmutatud, arestitud ja konfiskeeritud vara kasutamine.

Artikliga 17 nähakse ette vahendi loomine külmutatud, arestitud või konfiskeeritud vara kohta teabe andmiseks.

Artiklis 18 sätestatakse üldpõhimõtted ja meetmed tõhusa ja tulemusliku rahvusvahelise koostöö tagamiseks, sealhulgas riigisiseste uurimiste läbiviimise kohta enne välisriigi otsuste tunnustamist ja otsuse teinud pädeva asutuse volitusi.

Artiklis 19 sätestatakse normid ja tingimused isikuandmete edastamiseks osaliste vahel.

Artikliga 20 reguleeritakse välisriigi taotlusi finantsasutustes või krüptovarateenuse osutajates avatud kontode kohta teabe saamiseks.

Artikliga 21 reguleeritakse välisriigi taotlusi finantsasutuste ja krüptovarateenuse osutajate tehingute kohta teabe saamiseks.

Artikliga 22 reguleeritakse välisriigi taotlusi finantsasutuste ja krüptovarateenuse osutajate tehingute jälgimiseks.

Artikliga 23 nähakse ette, et kaks või enamat osalist võivad konfiskeeritava vara tuvastamise eesmärgil moodustada ühise uurimisrühma ja seda juhtida.

Artikliga 24 nähakse ette tüüpvormi kasutamine konfiskeeritava vara külmutamise või arestimise taotlemiseks.

Artikliga 25 nähakse ette tüüpvormi kasutamine vara konfiskeerimise taotlemiseks.

Artikliga 26 reguleeritakse vara tagastamist taotluse esitanud osalisele, et hõlbustada selle tagastamist vara varasematele seaduslikele omanikele ja kuriteo ohvritele hüvitise maksmist.

Artikliga 27 reguleeritakse konfiskeeritud vara jagamist taotluse esitanud osalise ja taotluse saanud osalise vahel ning nähakse ette võimalus jagada sellist vara vajaduse korral ka teiste osalistega. Samuti reguleeritakse sellega konventsiooni alusel esitatud ja konfiskeerimist hõlbustanud koostöötaotluste täitmisega seotud kulude jaotamist.

Artikliga 28 nähakse ette rahvusvaheline koostöö kahtlaste tehingute, kontode ja ärisuhete peatamisel või keelamisel (ei ole käesoleva otsuse osa).

Artikliga 29 nähakse ette rahvusvaheline koostöö kriminaaltulu tuvastamise üksuste vahel, sealhulgas kontaktpunktide loomine.

Artikliga 30 nähakse ette rahvusvaheline koostöö vara haldamisel.

Artikliga 31 nähakse ette protokollis sätestatud meetmetega seotud kaitsemeetmed ja õiguskaitsevahendid.

Artikliga 32 nähakse ette puudutatud isikute teavitamine ajutisi meetmeid ja konfiskeerimist käsitlevatest otsustest.

Artikliga 33 nähakse ette turvameetmed, et kaitsta kriminaaltulu tuvastamise üksuste töödeldavaid andmeid loata juurdepääsu eest.

Artiklis 34 nõutakse, et osalised tagaksid kriminaaltulu tuvastamise üksustele ja vara haldamise üksustele piisavad ressursid ning pakuksid vara jälitamises ja sellega seotud uurimistes osalevatele pädevatele asutustele koolitust.

Artiklis 35 käsitletakse protokoli rakendamise järelevalvet ja vaidluste lahendamist.

Artiklis 36 käsitletakse protokoli seost konventsiooniga.

Artiklis 37 käsitletakse allakirjutamise ja ratifitseerimise protsessi.

Artiklis 38 käsitletakse protokoli jõustumist.

Artiklis 39 käsitletakse protokolliga ühinemist.

Artiklis 40 sätestatakse territoriaalne kohaldatavus.

Artikliga 41 reguleeritakse protokoli denonsseerimist.

Artiklis 42 selgitatakse protokoli seost muude konventsioonide ja kokkulepetega.

Artikliga 43 reguleeritakse deklaratsioonide esitamist ning reservatsioonide tegemist ja tagasivõtmist.

Artikliga 44 reguleeritakse protokoli käsitlevaid teateid, mida Euroopa Nõukogu peasekretär peab edastama Euroopa Nõukogu liikmesriikidele ja teistele asjaomastele riikidele.

Lisaga nähakse ette küberkuritegevuse lisamine konventsiooni lisasse.

- **Lepingule allakirjutamine ja lepingu tekst**

Lepingu tekst esitatakse nõukogule koos käesoleva ettepanekuga.

Vastavalt aluslepingutele tagab komisjon lepingule allakirjutamise, eeldusel et see hiljem sõlmitakse.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

rahapesu, kriminaaltulu avastamist, arestimist ja konfiskeerimist ning terrorismi rahastamist käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokolli Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 114 koostoimes selle artikli 218 lõikega 5,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Nõukogu andis otsusega (EL) 2024/1764¹⁷ komisjonile loa osaleda Euroopa Liidu nimel läbirääkimistel rahapesu, kriminaaltulu avastamist, arestimist ja konfiskeerimist ning terrorismi rahastamist käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni (CETS nr 198) (edaspidi „konventsioon“) lisaprotokolli (edaspidi „protokoll“) üle.
- (2) Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis protokollu vastu 15. mail 2026 ja see on kavas avada allakirjutamiseks 14. oktoobril 2026.
- (3) Protokoll on kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 26 lõikes 1 osutatud Euroopa Liidu eesmärgiga tagada meetmete võtmisega siseturu toimimine.
- (4) Protokoll sisaldab muu hulgas sätteid, mis käsitlevad protokollu eesmärki ja kohaldamisala, krüptovara ja krüptovarateenuse osutajate määratlusi, rahapesu andmehüroode peatamisvõlutust, rahapesu andmehüroode vahelist koostööd ning kohustust luua riigi tasandil automatiseeritud keskmehhanism (või sarnane mehhanism), mis sisaldab teavet pangakontode, maksekontode, väärtpaberikontode, hoiulaegaste ja krüptovarakontode kohta.
- (5) Protokoll võib märkimisväärselt tugevdada rahapesuvastase võitluse raamistikke ja sellega seotud koostööd Euroopa Nõukogu liikmesriikide ja teiste oluliste rahvusvaheliste partnerite vahel, kes võivad saada protokolliosalisteks.
- (6) Protokollis sätestatud normid kattuvad suuresti ELi tasandil kehtestatud ühisnormidega ja on neist inspireeritud. Need ühisnormid hõlmavad eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1640, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2018/1805 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1260. Lisaks kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/42/EL, nõukogu raamotsust 2005/212/JSK ning nõukogu raamotsuseid 2003/577/JSK ja 2006/783/JSK, mis jäävad siiski kohaldatavaks üksnes

¹⁷ Nõukogu 13. juuni 2024. aasta otsus (EL) 2024/1764, millega antakse komisjonile luba osaleda Euroopa Liidu nimel läbirääkimistel rahapesu, kriminaaltulu avastamist, arestimist ja konfiskeerimist ning terrorismi rahastamist käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokolli üle (ELT L, 2024/1764, 24.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1764/oj>).

suhetes Taani ja Iirimaa ning nende kahe riigi vahel. Liidul on ainuvälispädevus kokkuleppe osade puhul, mis võivad mõjutada liidu ühisnorme või muuta nende kohaldamisala. Seetõttu peaks koos liikmesriikidega protokollile alla kirjutama ka liit.

- (7) Komisjon osales läbirääkimistel liidu nimel ja tagas protokollile kooskõla asjakohase liidu õigusega.
- (8) Protokollile artikli 37 kohaselt on see liidule allakirjutamiseks avatud. Liit peaks saama protokolliosaliseks koos oma liikmesriikidega, kuna liidul ja liikmesriikidel on protokolliga hõlmatud küsimustes jagatud välispädevus. Protokollis käsitletavat küsimust, mis võivad mõjutada ühisnorme või muuta nende kohaldamisala, kuuluvad liidu ainuvälispädevusse. Meenutagem, et rahvusvahelised kohustused võivad mõjutada või muuta liidu ühisnormide kohaldamisala ka siis, kui need kohustused kuuluvad valdkonda, mis on nende normidega juba suures osas hõlmatud, kuivõrd sellised kohustused võivad kahjustada liidu normide ühetaolist ja järjepidevat kohaldamist ning nendega kehtestatud süsteemi nõuetekohast toimimist. Käesolev otsus ei piira liikmesriikide protokollile allakirjutamist vastavalt nende riigisisesele menetlusele.
- (9) Kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1725¹⁸ artikli 42 lõikega 1 konsulteeriti Euroopa Andmekaitseinspektoriga, kes esitas oma arvamuse XX XXXXX 2026.
- (10) Seepärast tuleks protokoll liidu nimel allkirjastada, eeldusel et see hiljem sõlmitakse,
- ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Rahapesu, kriminaaltulu avastamist, arestimist ja konfiskeerimist ning terrorismi rahastamist käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokollile liidu nimel allkirjastamiseks antakse luba, eeldusel et see sõlmitakse.

Artikkel 2

Käesolev otsus jõustub [...].

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1725, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ (ELT L 295, 21.11.2018, lk 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).