EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.7.2025
COM(2025) 415 final

2025/0230 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen cybercriminaliteit; Versterking van de internationale samenwerking voor de bestrijding van bepaalde strafbare feiten die worden gepleegd door middel van informatie- en communicatietechnologiesystemen en voor het delen van bewijs in elektronische vorm met betrekking tot ernstige strafbare feiten

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

DOEL VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel heeft tot doel een besluit van de Raad van de Europese Unie ("de Raad") te verkrijgen waarbij machtiging wordt verleend aan de Europese Commissie ("de Commissie") om namens de |Europese Unie het Verdrag van de Verenigde Naties tegen cybercriminaliteit[(1)] ("het verdrag") te ondertekenen.

De Commissie zal ook een voorstel indienen voor een besluit van de Raad waarbij de Commissie wordt gemachtigd om het verdrag namens de Europese Unie te sluiten. Deze voorstellen zijn het vervolg op de in ProtectEU — de Europese strategie voor interne veiligheid — gedane toezegging[(2)].

Cybercriminaliteit blijft een almaar toenemende bedreiging voor de veiligheid van burgers en bedrijven in de Europese Unie ("EU")[(3)]. Volgens de dreigingsevaluatie van de georganiseerde internetcriminaliteit van Europol hebben de dreigingen die uitgaan van cybercriminaliteit, zich de afgelopen tien jaar zowel wat omvang en intensiteit als wat potentiële schade betreft, dynamisch ontwikkeld[(4)]. Cybercriminelen gebruiken opkomende technologieën zoals artificiële intelligentie (AI) voor het automatiseren van aanvallen, social engineering en het omzeilen van beveiligingsmaatregelen, waardoor cyberaanvallen schaalbaarder en doeltreffender worden. Economische recessie, geopolitieke instabiliteit en groeiende mondiale ongelijkheid hebben de prikkels voor mensen vergroot om een cybermisdrijf met een financieel motief te plegen[(5)]. Gedigitaliseerde misdrijven, zoals onlinefraude en seksueel misbruik van kinderen, nemen nog steeds in grootte en omvang toe. In 2024 bedroeg de financiële schade door onlinefraude wereldwijd naar schatting 1,03 biljoen EUR[(6)]. Het aantal meldingen van seksueel misbruik van kinderen is wereldwijd gestegen van één miljoen in 2010 tot bijna 36 miljoen in 2023, waarvan 1,3 miljoen in de EU[(7)].

Cybercriminaliteit is een wereldwijd en grensoverschrijdend verschijnsel, en het intensiveren van de internationale samenwerking ter bestrijding van cybercriminaliteit is al langer dan een decennium een prioriteit voor landen overal ter wereld. Met name doordat het internet geen grenzen kent, zijn onderzoeken op het gebied van cybercriminaliteit vrijwel altijd grensoverschrijdend van aard en is dan ook nauwe samenwerking tussen autoriteiten in verschillende landen vereist. De afgelopen jaren is het aantal landen waarmee moet worden

---

(1) De tekst van het verdrag wordt als bijlage gehecht aan het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van het verdrag namens de Unie.

(2) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid (COM/2025/148 final).

(3) In 2023 waren aanvallen met gijzelsoftware, seksuele uitbuiting van kinderen en onlinefraude nog steeds de meest bedreigende vormen van cybercriminaliteit in de EU. Sommige cybercriminelen die zich op de EU richtten, waren gevestigd in de EU, terwijl andere liever van buiten de EU opereerden en hun illegale activiteiten en opbrengsten verborgen hielden in derde landen. *Internet Organised Crime Threat Assessment* (IOCTA) 2024.

(4) *Internet Organised Crime Threat Assessment* (IOCTA) 2024.

(5) *Serious and Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA) 2025.

(6) *Global State of Scams Report 2025*, Global Anti-Scam Alliance (GASA).

(7) National Centre for Missing and Exploited Children, https://www.missingkids.org/cybertiplinedata.

samengewerkt, toegenomen, omdat cybercriminelen zich schuilhouden in gunstige rechtsgebieden over de hele wereld om van daaruit hun aanvallen op de EU en partnerlanden te richten.

Elektronisch bewijsmateriaal wordt steeds belangrijker voor strafrechtelijke onderzoeken, zowel naar online- als naar traditionele misdrijven zoals drugshandel, die vaak onlinesporen achterlaten wanneer criminelen hun activiteiten online en via apps plannen en coördineren. Uit een enquête van de Commissie bleek dat rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten al in 2018 in ten minste 85 % van de strafrechtelijke onderzoeken, inclusief onderzoeken naar cybermisdrijven, toegang moesten hebben tot elektronisch bewijsmateriaal[8]. Het komt steeds vaker voor dat bewijs van een strafbaar feit in elektronische vorm in handen is van dienstverleners in buitenlandse rechtsgebieden. In ten minste 55 % van de onderzoeken wordt een verzoek gedaan om grensoverschrijdende toegang tot bewijsmateriaal[9]. Om doeltreffend strafrechtelijk te kunnen optreden, zijn passende maatregelen nodig om dergelijk bewijsmateriaal te verkrijgen voor het handhaven van de rechtsstaat.

Vandaar dat op nationaal, EU-[10] en internationaal niveau acties worden ondernomen om het delen van elektronisch bewijsmateriaal voor strafrechtelijke onderzoeken te verbeteren.

Het verdrag maakt onderdeel uit van deze acties. Het voorziet in gemeenschappelijke regels op mondiaal niveau om te komen tot een nauwere samenwerking op het gebied van cybercriminaliteit en bij de verzameling van bewijsmateriaal in elektronisch vorm ten behoeve van strafrechtelijke onderzoeken of procedures, waarmee een basis wordt gecreëerd voor samenwerking met veel landen waarmee de EU noch haar lidstaten een overeenkomst hebben, en bevat waarborgen voor de inachtneming van de wetgeving en waarden van de EU. Het verdrag is verenigbaar met en complementair aan bestaande EU- en internationale instrumenten.

Achtergrond

Het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken van de Raad van Europa van 2001 ("Verdrag van Boedapest")[11] is het eerste internationale verdrag over cybercriminaliteit. Het vergemakkelijkt de bestrijding van strafbare feiten waarbij gebruik wordt gemaakt van computernetwerken. Het Verdrag van Boedapest staat open voor de lidstaten van de Raad van Europa en op uitnodiging voor staten die geen lid zijn. Thans zijn 80 staten partij bij het verdrag, waaronder 26 lidstaten van de EU. Het tweede aanvullend protocol[12] bij het Verdrag van Boedapest bevat geactualiseerde regels over de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal[13].

---

(8) SWD(2018) 118 final.

(9) SWD(2018) 118 final.

(10) Verordening (EU) 2023/1543 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 betreffende het Europees verstrekkingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure (PB L 191 van 28.7.2023, blz. 118, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1543/oj) en Richtlijn (EU) 2023/1544 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake de aanwijzing van aangewezen vestigingen en de aanstelling van wettelijke vertegenwoordigers ten behoeve van de vergaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafprocedures (PB L 191 van 28.7.2023, blz. 181, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1544/oj).

(11) CETS nr. 185.

(12) CETS nr. 224.

(13) De Raad heeft besluiten vastgesteld waarbij de lidstaten worden gemachtigd om, in het belang van de EU, het tweede aanvullend protocol te ondertekenen en ratificeren: Besluit (EU) 2022/722 van de Raad van 5 april 2022 tot machtiging van de lidstaten om, in het belang van de Europese Unie, het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met

De EU en haar lidstaten zijn ook partij bij twee van de belangrijkste strafrechtelijke instrumenten van de Verenigde Naties, die bijna universeel zijn aangenomen: het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad[(14)] en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie[(15)].

De bepalingen van het nieuwe verdrag zijn afgestemd op en verenigbaar met deze drie bestaande en breed aangenomen internationale instrumenten.

De opkomst van informatietechnologie en de snelle ontwikkeling van nieuwe telecommunicatie- en computernetwerksystemen en het gebruik en misbruik van technologieën voor criminele doeleinden stonden ook op de agenda van de Verenigde Naties (VN). Op 21 december 2010 nam de Algemene Vergadering van de VN Resolutie 65/230 aan, waarin de Commissie Misdaadpreventie en Strafrecht werd verzocht een open intergouvernementele deskundigengroep op te richten voor het uitvoeren van een uitgebreide studie naar het probleem van cybercriminaliteit.

Op 17 december 2018 nam de Algemene Vergadering van de VN Resolutie 73/187 betreffende het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën voor criminele doeleinden aan. Op 27 december 2019 nam de Algemene Vergadering van de VN een tweede resolutie over hetzelfde onderwerp aan (Resolutie 74/247), waarbij een open intergouvernementele ad-hoccommissie van deskundigen werd opgericht met als opdracht een breed internationaal verdrag op te stellen inzake de bestrijding van het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën voor criminele doeleinden. In deze resolutie werd bepaald dat de ad-hoccommissie ten volle rekening moest houden met de bestaande internationale instrumenten en inspanningen op nationaal, regionaal en internationaal niveau

---

elektronische netwerken, inzake nauwere samenwerking en verstrekking van elektronisch bewijsmateriaal te ondertekenen (PB L 134 van 11.5.2022, blz. 15, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2022/722/oj) en Besluit (EU) 2023/436 van de Raad van 14 februari 2023 tot machtiging van de lidstaten om, in het belang van de Europese Unie, het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, inzake nauwere samenwerking en verstrekking van elektronisch bewijsmateriaal te ratificeren (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 48, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/436/oj).

(14) Doc. A/55/383. De EU heeft het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad op 12 december 2000 ondertekend en op 21 mei 2004 geratificeerd en heeft ook de bijbehorende protocollen inzake mensensmokkel en mensenhandel geratificeerd. Zie 2004/579/EG: Besluit van de Raad van 29 april 2004 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (PB L 261 van 6.8.2004, blz. 69, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/579/oj); 2006/616/EG: Besluit van de Raad van 24 juli 2006 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, met betrekking tot de bepalingen van het protocol voor zover deze onder de artikelen 179 en 181 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vallen (PB L 262 van 22.9.2006, blz. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2006/616/oj) en 2006/619/EG: Besluit van de Raad van 24 juli 2006 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad met betrekking tot de bepalingen van het protocol voor zover deze onder deel III, titel IV, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vallen (PB L 262 van 22.9.2006, blz. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2006/619/oj).

(15) *United Nations Treaty Series*, vol. 2349, blz. 41. Doc. A/58/422. De EU heeft het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie op 15 september 2005 ondertekend en op 12 november 2008 geratificeerd. Zie 2008/801/EG: Besluit van de Raad van 25 september 2008 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (PB L 287 van 29.10.2008, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2008/801/oj).

ter bestrijding van het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën voor criminele doeleinden, en met name met de werkzaamheden en resultaten van de intergouvernementele deskundigengroep.

Op 24 mei 2022 machtigde de Raad de Commissie om namens de EU deel te nemen aan de onderhandelingen over het verdrag[16]. De Commissie nam overeenkomstig het besluit van de Raad deel aan die onderhandelingen, waarbij de daarin vervatte onderhandelingsrichtsnoeren werden gevolgd. De Commissie werd bij de onderhandelingen ondersteund door de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO). De Commissie heeft over het standpunt van de EU consequent overleg gevoerd met het bijzonder comité van de Raad voor de onderhandelingen en erop toegezien dat het verdrag in overeenstemming is met het relevante acquis van de EU.

Overeenkomstig het Kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie[17] heeft de Commissie ook het Europees Parlement op de hoogte gehouden over de onderhandelingen.

De Commissie heeft ook de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en het Europees Comité voor gegevensbescherming geïnformeerd, zowel tijdens als na afloop van de onderhandelingen.

De ad-hoccommissie kwam tussen 28 februari 2022 en 9 augustus 2024 acht keer in formele vergadering bijeen. Zij kwam tussendoor ook informeel bijeen en hield vijf intersessionele bijeenkomsten voor de raadpleging van een divers scala aan belanghebbenden, waaronder mondiale en regionale intergouvernementele organisaties, niet-gouvernementele organisaties, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, academische instellingen en de particuliere sector.

Op 8 augustus 2024 heeft de ad-hoccommissie de ontwerptekst van het verdrag en de bijbehorende resolutie van de Algemene Vergadering van de VN bij consensus goedgekeurd. De Algemene Vergadering van de VN heeft beide documenten op 24 december 2024 bij consensus aangenomen[18]. Het verdrag zal naar verwachting op 25 oktober 2025 in Hanoi, Vietnam, worden opengesteld voor ondertekening, en staat daarna tot en met 31 december 2026 open voor ondertekening in de zetel van de Verenigde Naties te New York.

Het verdrag treedt in werking zodra 40 staten tot uitdrukking hebben gebracht ermee in te stemmen door het verdrag te worden gebonden, overeenkomstig artikel 65, leden 1 en 2.

Overeenkomstig hetgeen vast gebruik is met betrekking tot het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, is in het verdrag bepaald dat een regionale organisatie voor economische integratie, zoals de Europese Unie, het verdrag kan ondertekenen en ratificeren indien ten minste één van de lidstaten het verdrag heeft ondertekend en geratificeerd.

Motivering van het voorstel

Het verdrag is in overeenstemming met de doelstellingen van de EU zoals uiteengezet in ProtectEU, de Europese strategie voor interne veiligheid van 2025 voor het aanpakken van internetcriminaliteit en het vergemakkelijken van de toegang tot digitaal bewijsmateriaal voor alle misdrijven door middel van internationale instrumenten zoals het verdrag. Het verdrag

(16) Besluit (EU) 2022/895 van de Raad van 24 mei 2022 houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen namens de Europese Unie over een breed internationaal verdrag inzake de bestrijding van het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën voor criminele doeleinden (PB L 155 van 8.6.2022, blz. 42, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2022/895/oj).

(17) PB L 304 van 20.11.2010, blz. 47.

(18) Resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering op 24 december 2024 (A/RES/79/243).

vormt een aanvulling op bestaande EU- en internationale instrumenten waarbij de EU en/of haar lidstaten partij zijn, zoals het Verdrag van Boedapest, en draagt aldus bij aan de strijd van de EU tegen transnationale criminaliteit.

Ten eerste heeft het verdrag als VN-instrument een grotere reikwijdte wat lidmaatschap betreft dan bestaande EU- en internationale instrumenten. In dit opzicht is het verdrag vergelijkbaar met eerdere VN-instrumenten betreffende samenwerking in strafzaken die bijna universeel zijn aangenomen, zoals het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie. Door het verdrag kan de samenwerking tegen cybercriminaliteit bijgevolg op mondiaal niveau worden versterkt.

Ten tweede hebben de opstellers van het verdrag zich laten inspireren door de strafbaarstellingsbepalingen van het Verdrag van Boedapest, waardoor de samenwerking nog verder kan worden versterkt op basis van een lang bestaand en beproefd rechtskader. Aangezien het verdrag later is aangenomen dan het Verdrag van Boedapest, bevat het aanvullende strafbaarstellingsbepalingen voor misdrijven die de afgelopen jaren drastisch zijn toegenomen: onlinefraude, grooming met het oog op het plegen van een seksueel misdrijf tegen een kind, en het zonder instemming verspreiden van intieme afbeeldingen. Deze gedragingen zijn op EU-niveau al strafbaar gesteld, maar nog niet mondiaal.

Ten derde maakt het verdrag het mogelijk dat de autoriteiten van de staten die partij zijn, elektronisch bewijsmateriaal uitwisselen over andere vormen van ernstige misdrijven die ook toenemen, waaronder misdrijven in verband met terrorisme en transnationale georganiseerde misdaad. Door het gebruik van het mechanisme te beperken tot ernstige misdrijven, kan het alleen worden gebruikt voor ernstige zaken, wat helpt om evenredigheid te waarborgen. Het voorkomt ook dat de nationale autoriteiten worden overladen met verzoeken en weerspiegelt dat op internationaal niveau het vertrouwen in samenwerking niet overal even groot is.

Ten vierde vormt het verdrag een aanvulling op bestaande internationale instrumenten, zoals het Verdrag van Boedapest, doordat het ook procedurele maatregelen voor de bescherming van slachtoffers en getuigen bevat, alsook instrumenten voor het invorderen van de opbrengsten van cybercriminaliteit en maatregelen van internationale samenwerking betreffende de overbrenging van gevonniste personen, de overdracht van strafvervolging, gezamenlijke onderzoeken en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving.

Ten vijfde bevat het verdrag een hoofdstuk over technische bijstand en capaciteitsopbouw voor ontwikkelingslanden om deze landen te helpen hun capaciteiten op te bouwen en in staat te stellen om aan de wereldwijde bestrijding van cybercriminaliteit bij te dragen.

Ten zesde schrijft het verdrag voor dat de staten die partij zijn, bij elke maatregel die zij krachtens het verdrag uitvoeren, de mensenrechten in acht moeten nemen, waaronder begrepen strafrechtelijke procedurele rechten en waarborgen (zoals het recht op een eerlijk proces, de rechten van de verdediging, rechterlijke of andere onafhankelijke toetsing) en het recht op de bescherming van persoonsgegevens. Gezien de universele gelding van het verdrag en erkennende dat de mensenrechten niet overal in de wereld in dezelfde mate worden beschermd, bevat het verdrag bepalingen waarmee wordt beoogd uit te sluiten dat het wordt gebruikt voor het plegen van mensenrechtenschendingen en verschaft het de staten die partij zijn, ongekende gronden om in een dergelijk geval samenwerking te weigeren. Voor meer informatie hierover zie *"Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein"*, *"Grondrechten"* en *"Artikelsgewijze toelichting"*. Door deze bepalingen is het verdrag het eerste van zijn soort met zo'n uitgebreide mensenrechtenbescherming en zulke uitgebreide mensenrechtelijke waarborgen. Na zijn inwerkingtreding wordt het verdrag een benchmark voor toekomstige internationale instrumenten en zal het bijdragen aan de mainstreaming van deze mensenrechtelijke waarborgen in de mondiale samenwerking in strafzaken.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Zoals de Raad heeft erkend in zijn Strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van 2024[(19)] en de Commissie in haar mededeling uit 2025 betreffende "ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid", waarin EU-maatregelen worden aangekondigd om internetcriminaliteit aan te pakken en de toegang tot digitaal bewijsmateriaal voor alle misdrijven te vergemakkelijken, waaronder het tijdig ondertekenen en sluiten van het verdrag, is de bestrijding van cybercriminaliteit een prioriteit voor de EU.

De Commissie erkent dat de capaciteit van de rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten op dit gebied verder moet worden verbeterd en versterkt, en dat nationale wetgeving inzake cybercriminaliteit moet worden ontwikkeld, daar waar deze nog onvoldoende aanwezig is. Zij erkent ook dat de internationale samenwerking bij de bestrijding van cybercriminaliteit moet worden bevorderd en steunt een reeks programma's voor capaciteitsopbouw in een aantal landen wereldwijd, ook ten aanzien van ontwikkelingslanden[(20)]. De Commissie heeft steun verleend aan de werkzaamheden van de intergouvernementele deskundigengroep, de Commissie Misdaadpreventie en Strafrecht, het VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC), de commissie Cybercrimeverdrag en andere organen.

De bepalingen van het verdrag zijn in overeenstemming met de regels en het beleid van de EU op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken, politiële samenwerking en gegevensbescherming, alsook met relevante bi- en multilaterale overeenkomsten waarbij de EU reeds partij is.

Voorbehouden en kennisgevingen

Het verdrag heeft geen specifieke voorbehoudsbepalingen. Wel wordt in enkele bepalingen expliciet voorzien in de mogelijkheid om een voorbehoud te maken (artikel 11, lid 3, artikel 23, lid 3, punt a), artikel 23, lid 3, laatste alinea, artikel 42, lid 5, en artikel 63, leden 3 en 4, en wordt die mogelijkheid op andere plaatsen impliciet geboden voor zover het voorbehoud in overeenstemming is met artikel 19, punt c), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht[(21)] en het internationaal gewoonterecht en derhalve verenigbaar met het voorwerp en doel van het verdrag. Het verdrag geeft bijgevolg blijk van aanzienlijke flexibiliteit als het gaat om voorbehouden. De lidstaten dienen ten aanzien van voorbehouden en kennisgevingen een uniforme aanpak te hanteren, zoals uiteengezet in bijlage I bij dit besluit. Voorbehouden en kennisgevingen moeten verenigbaar zijn met het EU-recht en het internationaal publiekrecht en niet in strijd zijn met het voorwerp en doel van het verdrag. De voorwaarden en waarborgen met betrekking tot mensenrechten die in het verdrag worden erkend en vastgesteld, zijn onderdeel van het voorwerp en doel van het verdrag, wat betekent dat ten aanzien daarvan geen voorbehouden kunnen worden gemaakt.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het verdrag is in overeenstemming met de relevante regels en het relevante beleid van de EU op de terreinen die onder de werkingssfeer van het verdrag zullen vallen (internationale samenwerking en wederzijdse rechtshulp tussen overheden van de lidstaten en tussen lidstaten en derde landen zoals beschreven onder *"Overeenstemming met bestaande beleidsbepalingen*

(19) Strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, 28 november 2024, punt 19.

(20) Zie bijvoorbeeld de Global Action on Cybercrime Enhanced (GLACY-e) op https://www.coe.int/en/web/cybercrime/glacy-e.

(21) *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, blz. 331.

op het beleidsterrein") en met de relevante bi- en multilaterale overeenkomsten waarbij de EU reeds partij is. Het verdrag heeft geen gevolgen voor de overige beleidsterreinen van de EU.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Dit voorstel wordt gedaan overeenkomstig artikel 218, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 218 VWEU stelt de procedure vast voor het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten tussen de EU en derde landen of internationale organisaties. Op grond van lid 5 moet de Raad, op voorstel van de Commissie als onderhandelaar, een besluit vaststellen waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van een overeenkomst namens de EU.

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 5, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde internationale overeenkomst ten aanzien waarvan namens de EU een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de internationale overeenkomst een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 5, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

Wanneer een beoogde internationale overeenkomst tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, moet een overeenkomstig artikel 218, lid 5, VWEU vast te stellen besluit bij wijze van uitzondering de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen als materiële rechtsgrondslag hebben.

Voor het vergemakkelijken van de samenwerking tussen justitiële autoriteiten en gelijkwaardige instanties in verband met strafprocedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen, is de materiële rechtsgrondslag artikel 82, lid 1, VWEU. Voor de omschrijving van strafbare feiten op het gebied van cybercriminaliteit is de materiële rechtsgrondslag artikel 83, lid 1, VWEU. Voor maatregelen betreffende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving is de materiële rechtsgrondslag artikel 87, lid 2, VWEU. Voor de bescherming van persoonsgegevens is de materiële rechtsgrondslag artikel 16 VWEU.

- **Bevoegdheid van de Unie**

Het onderwerp van het verdrag is de bestrijding van cybercriminaliteit door, onder andere, het strafbaar stellen van bepaalde ernstige gedragingen en het tot stand brengen van op die bestrijding gerichte internationale samenwerking, onder andere met betrekking tot elektronisch bewijsmateriaal. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, punt j), VWEU valt dit onder de gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten.

Sommige bepalingen van het verdrag, in het bijzonder de bepaling inzake gegevensbescherming, vallen binnen gebieden waarop voor het grootste deel gemeenschappelijke regels van toepassing zijn waarvoor het verdrag gevolgen zou kunnen hebben of waarvan de strekking door het verdrag zou kunnen worden gewijzigd. Vandaar dat de EU met betrekking tot die gebieden, en in overeenstemming met artikel 3, lid 2, VWEU, exclusieve externe bevoegdheid heeft om het verdrag te ondertekenen.

De ondertekening van het verdrag door de Commissie, in het belang van de EU, kan derhalve plaatsvinden op grond van artikel 16, artikel 82, lid 1, artikel 83, lid 1, artikel 87, lid 1, en artikel 218, lid 5, VWEU.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Optreden op EU-niveau bevordert de harmonieuze toepassing van de verdragsbepalingen in de EU-lidstaten en zorgt ervoor dat het verdrag verenigbaar is met bestaande en toekomstige EU-instrumenten. Voorts vergroot EU-optreden op dit gebied de gecombineerde invloed van de EU en haar lidstaten in de mechanismen voor de uitvoering van het verdrag, zoals de conferentie van staten die partij zijn (artikel 57), alsook bij de toekomstige onderhandelingen over de protocollen bij het verdrag (artikel 62).

- **Evenredigheid**

De doelstellingen van de EU met betrekking tot dit voorstel, zoals hierboven uiteengezet onder *"Motivering van het voorstel"*, kunnen alleen worden verwezenlijkt door sluiting van een bindende internationale overeenkomst die voorziet in de nodige samenwerkingsmaatregelen en tegelijkertijd een passende bescherming van de grondrechten waarborgt. Deze doelstelling wordt met het verdrag bereikt. Het verdrag bevat alleen bepalingen die noodzakelijk zijn voor het bereiken van de hoofddoelstellingen ervan en maakt geen inbreuk op bestaande EU-instrumenten of internationale instrumenten waarbij de EU partij is.

- **Keuze van het instrument**

In artikel 218, lid 5, VWEU is bepaald dat de Commissie of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, afhankelijk van de inhoud van de beoogde overeenkomst, voorstellen indient bij de Raad, die een besluit vaststelt waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van een internationale overeenkomst. Gezien de inhoud van het verdrag is het passend dat de Commissie een voorstel voor een besluit met die strekking indient.

3. RESULTATEN VAN EVALUATIE ACHTERAF, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie achteraf/gezondheidstest van bestaande wetgeving**

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie publiceerde op 14 januari 2022 een verzoek om input voor dit initiatief op haar website, die vier weken lang beschikbaar was voor commentaar. De individuele reacties op het verzoek om input werden op de raadplegingswebsite gepubliceerd. Met de desbetreffende overwegingen is rekening gehouden bij de voorbereiding van het voorstel van de Commissie voor het openen van onderhandelingen over het verdrag.

Teneinde het proces transparanter te maken, was in Resolutie 75/282 van de Algemene Vergadering betreffende de organisatie van de ad-hoccommissie vastgelegd, dat vertegenwoordigers van belanghebbende mondiale en regionale intergouvernementele organisaties, waaronder vertegenwoordigers van organen van de Verenigde Naties, gespecialiseerde agentschappen en fondsen, alsook vertegenwoordigers van functionele commissies van de Economische en Sociale Raad, als waarnemer aan de inhoudelijke zittingen van de commissie zouden deelnemen. Voorts bood deze resolutie niet-gouvernementele organisaties (waaronder begrepen mondiale en regionale

intergouvernementele organisaties, niet-gouvernementele organisaties, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, academische instellingen en de particuliere sector) de mogelijkheid om zich in te schrijven voor de vergaderingen van de ad-hoccommissie en deze bij te wonen, waarbij zij tijdens de plenaire vergaderingen regelmatig in de gelegenheid werden gesteld hun opvatting te geven over de behandelde hoofdstukken. Overeenkomstig deze resolutie werden vijf intersessionele consultatiebijeenkomsten met belanghebbenden gehouden. Belanghebbenden werden in de gelegenheid gesteld schriftelijk materiaal in te dienen, dat op de website van de ad-hoccommissie werd gepubliceerd.

Ook de Commissie ging in haar rol als onderhandelaar regelmatig met diverse belanghebbenden in gesprek tijdens de onderhandelingen en hield rekening met hun inbreng.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Tijdens de onderhandelingen heeft de Commissie, als vertegenwoordiger van de EU, continu het bijzonder comité van de Raad voor de onderhandelingen geraadpleegd, overeenkomstig het Besluit van de Raad van 24 mei 2022 waarbij de Commissie machtiging werd verleend om namens de EU deel te nemen aan de onderhandelingen. De EU-lidstaten hebben als lid van de VN alle onderhandelingssessies kunnen bijwonen. De Commissie heeft de vertegenwoordigers van de EU-lidstaten tijdens de onderhandelingen continu geraadpleegd over de formulering van het standpunt van de EU. De Commissie heeft ook regelmatig belanghebbenden geraadpleegd (zie *"Raadpleging van belanghebbenden"*).

- **Effectbeoordeling**

In deze toelichting worden de relevante effecten beschreven.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het verdrag kan gevolgen hebben voor bepaalde overheden en bepaalde categorieën serviceproviders. De toename van de internationale samenwerking bij het delen van elektronisch bewijsmateriaal ten behoeve van de bestrijding van cybercriminaliteit en cybermisdrijven, kan leiden tot een stijging van het aantal verzoeken om bewijsmateriaal dat de centrale autoriteiten voor rechtshulp van de EU-lidstaten van hun tegenhangers in de andere verdragsstaten ontvangen en vervolgens doorsturen naar serviceproviders die in de betreffende staat zijn gevestigd, met inachtneming van alle toepasselijke nationale regels en procedures. Tegelijkertijd zullen het rechtskader voor internationale samenwerking op het gebied van cybercriminaliteit dat met het verdrag op mondiaal niveau wordt vastgesteld, alsook de daarin vervatte waarborgen en voorwaarden, serviceproviders meer rechtszekerheid bieden ten aanzien van verzoeken om toegang tot gegevens die zij in het kader van interstatelijke samenwerking in strafzaken ontvangen.

- **Grondrechten**

Het verdrag voorziet in waarborgen die de EU-lidstaten de mogelijkheid bieden om te voldoen aan de mensenrechtenverplichtingen die uit internationaal, EU- en nationaal recht voortvloeien. Deze waarborgen voorkomen ook dat dit VN-instrument door de staten die partij zijn, kan worden gebruikt voor het plegen of legitimeren van mensenrechtenschendingen.

De bepalingen van het verdrag zien op procedurele maatregelen en maatregelen van internationale samenwerking in strafzaken, zoals uitlevering, wederzijdse rechtshulp en de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal, waarmee inbreuk zou worden gepleegd op grondrechten, zoals het recht op vrijheid en om beschermd te worden tegen onmenselijke of vernederende behandeling, en het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Het verdrag volgt een op rechten gebaseerde benadering en voorziet zowel in horizontale als

contextspecifieke robuuste voorwaarden en waarborgen met betrekking tot mensenrechten, welke voorwaarden en waarborgen in overeenstemming zijn met bestaande internationale instrumenten op het gebied van mensenrechten en samenwerking in strafzaken. In het verdrag wordt ook rekening gehouden met de risico's op mensenrechtenschendingen die inherent zijn aan de bestrijding van cybercriminaliteit en aan de aard van het internet. Wat de mensenrechtenverplichtingen van de staten die partij zijn, betreft, wordt in het verdrag herhaaldelijk verwezen naar het "internationale recht inzake de mensenrechten". Deze ruime formulering bestrijkt zowel mensenrechten die zijn vastgelegd in internationale instrumenten als mensenrechten die tot het internationaal gewoonterecht behoren en zorgt er bijgevolg voor dat de internationale mensenrechtenverplichtingen zo ruim mogelijk worden toegepast, door alle toekomstige staten die partij zijn, ongeacht de specifieke internationale mensenrechteninstrumenten waarbij zij zich hebben aangesloten.

Artikel 6 voorziet in een overkoepelend vereiste voor de staten die partij zijn, om bij de uitvoering van het verdrag de verplichtingen na te komen die voor hen uit het internationale recht inzake de mensenrechten voortvloeien. Het verbiedt de staten die partij zijn, ook om het verdrag zo uit te leggen dat het gebruikt kan worden voor het onderdrukken van mensenrechten of fundamentele vrijheden. Ter onderstreping van dit verbod in de digitale context waarin het verdrag functioneert, bevat artikel 6, lid 2, ook een niet-limitatieve lijst van mensenrechten en fundamentele vrijheden die meer dan andere vatbaar zijn voor schending in het digitale domein, zoals de vrijheid van mening en meningsuiting, geweten, godsdienst, levensovertuiging, vreedzame vergadering en vereniging. Door de plaats van deze horizontale bepaling in het verdrag en de aard ervan, geldt deze voor het hele verdrag en vormt ze een onderdeel van het voorwerp en doel van het verdrag.

Artikel 21, lid 4, is eveneens een horizontale bepaling die ziet op harmonisering van de vervolging, berechting en sanctionering van de misdrijven waarop het verdrag betrekking heeft. Op grond van die bepaling moeten de staten die partij zijn, ervoor zorgen dat elke persoon die wordt vervolgd voor feiten die overeenkomstig het verdrag strafbaar zijn gesteld, alle rechten en waarborgen geniet waarop hij volgens het nationale recht aanspraak maakt en die voortvloeien uit de toepasselijke internationale verplichtingen van de partijen, waaronder het recht op een eerlijk proces en de rechten van de verdediging.

Artikel 24 voorziet ook in horizontale voorwaarden en waarborgen met betrekking tot de bevoegdheden en procedurele maatregelen waarin het verdrag voorziet, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Op grond van dat artikel moeten de staten die partij zijn, erop toezien dat de uitoefening van hun procedurele bevoegdheden onderworpen is aan voorwaarden en waarborgen voor de bescherming van mensenrechten, overeenkomstig de verplichtingen die voor hen uit het internationale recht inzake de mensenrechten voortvloeien, en dat een van die voorwaarden is dat het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd. De bedoelde voorwaarden en waarborgen die van toepassing zijn op de bevoegdheden en procedures waarin het verdrag voorziet, zijn onder meer een rechterlijke of andere onafhankelijke toetsing, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (waaronder verschillende maatregelen vallen voor personen van wie de mensenrechten zijn geschonden), rechtvaardigingsgronden voor de uitoefening, respectievelijk uitvoering, van die bevoegdheden en procedures en een beperking van de reikwijdte en duur ervan.

Met artikel 36 wordt voor het eerst een bepaling opgenomen in een strafrechtelijk instrument van de VN die ziet op de bescherming van persoonsgegevens. Het artikel geldt voor elke doorgifte van persoonsgegevens op grond van het verdrag. Dergelijke doorgiften kunnen alleen plaatsvinden overeenkomstig het nationale recht en de internationaalrechtelijke verplichtingen van de doorgevende staat die partij is. Voordat persoonsgegevens worden verstrekt aan een andere staat die partij is, kunnen staten die partij zijn, de doorgifte van

persoonsgegevens weigeren indien de gegevens niet kunnen worden verstrekt overeenkomstig de in de doorgevende staat die partij is van toepassing zijnde gegevensbeschermingswetten. Om te bereiken dat wordt voldaan aan het nationale recht inzake de bescherming van persoonsgegevens en te kunnen voldoen aan een verzoek om internationale samenwerking, kan een staat die partij is, passende voorwaarden stellen aan de verzoekende staat. Staten die partij zijn, moeten erop toezien dat in hun respectieve rechtskaders doeltreffende en passende waarborgen gelden voor persoonsgegevens die overeenkomstig het verdrag door hen zijn ontvangen, hetzij als onderdeel van een verzoek om internationale samenwerking of naar aanleiding van een verzoek. Staten die partij zijn, kunnen ontvangen persoonsgegevens alleen doorgeven aan een derde land of internationale organisatie met de voorafgaande toestemming van de staat die partij is die deze aanvankelijk heeft doorgegeven, die kan eisen dat de toestemming in schriftelijke vorm moet zijn verstrekt.

Het verdrag voorziet in uitgebreide waarborgen met betrekking tot uitlevering en wederzijdse rechtshulp. Staten die partij zijn, kunnen weigeren om tegemoet te komen aan een verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp bij het ontbreken van dubbele strafbaarheid (artikel 37, lid 1, en artikel 40, lid 8).

Het verdrag bevat nog andere gronden om samenwerking te weigeren, die in overeenstemming zijn met bestaande internationale instrumenten. Artikel 37, leden 8 en 15, en artikel 40, leden 8, 21 en 22, noemen een breed scala aan gevallen waarin staten die partij zijn, kunnen weigeren om tegemoet te komen aan een verzoek om wederzijdse rechtshulp, bijvoorbeeld indien een verzoek om wederzijdse rechtshulp niet is gedaan overeenkomstig artikel 40; indien de aangezochte staat die partij is, van oordeel is dat uitvoering van het verzoek kan leiden tot een aantasting van de soevereiniteit, de veiligheid, de openbare orde of andere wezenlijke belangen van de staat (wat internationaal vaak zo wordt uitgelegd dat hieronder ook mensenrechtenoverwegingen vallen); indien het de autoriteiten van de aangezochte staat die partij is, krachtens het nationale recht van die staat verboden zou zijn de verzochte actie uit te voeren in verband met een vergelijkbaar strafbaar feit; indien honorering van het verzoek in strijd is met het rechtsstelsel betreffende wederzijdse rechtshulp van de aangezochte staat die partij is; en indien de aangezochte staat die partij is, substantiële gronden heeft om aan te nemen dat het verzoek is gedaan met het oog op de vervolging of bestraffing van een persoon op grond van zijn geslacht, ras, taal, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging, of dat honorering van het verzoek de positie van die persoon om een van deze redenen ongunstig zou beïnvloeden. Laatstgenoemde waarborg geldt maar in zeer weinig internationale instrumenten betreffende samenwerking in strafzaken voor maatregelen in het kader van wederzijdse rechtshulp, zoals de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal. Deze vormt een belangrijke aanvullende waarborg om te voorkomen dat maatregelen specifiek worden gericht op bepaalde personen, particuliere organisaties, media of organisaties in het maatschappelijk middenveld en hun middelen. Deze waarborg, de andere weigeringsgronden, en het vereiste van dubbele strafbaarheid bieden staten die partij zijn, de mogelijkheid om internationale samenwerking te weigeren wanneer zij vermoeden dat aan een zaak politieke motieven ten grondslag liggen.

De voorwaarden en waarborgen met betrekking tot mensenrechten die in het verdrag worden erkend en vastgesteld, zijn onderdeel van het voorwerp en doel van het verdrag en onlosmakelijk verbonden met de bevoegdheden en procedures waarin het voorziet. Aan deze voorwaarden en waarborgen kunnen als zodanig geen voorbehouden worden gesteld.

Het verdrag voorziet ook in een mechanisme voor de regelmatige evaluatie van de uitvoering van het verdrag door de conferentie van staten die partij zijn (artikel 57, lid 5, punt f)). Bij deze evaluatie zouden alle bepalingen van het verdrag aan bod moeten komen, inclusief de

bepalingen die zien op voorwaarden en waarborgen, overeenkomstig andere bestaande internationale instrumenten en mechanismen op hetzelfde gebied.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU. Mogelijk brengt de uitvoering van het verdrag eenmalige kosten met zich mee voor de EU-lidstaten en zal de verwachte toename van het aantal verzoeken om internationale samenwerking bij de autoriteiten van de lidstaten tot een lichte kostenstijging leiden.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplannen en regelingen voor monitoring, evaluatie en rapportage**

Er is geen uitvoeringsplan vastgesteld, aangezien de lidstaten na de ondertekening en bekrachtiging verplicht zullen zijn het verdrag ten uitvoer te leggen.

Wat monitoring betreft, zal de Commissie deelnemen aan de vergaderingen van de conferentie van staten die partij zijn, waarbij de EU zal worden erkend als een partij bij het verdrag en bij stemmingen over wijzigingen van en aanvullende protocollen bij het verdrag stemrecht zal kunnen uitoefenen met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal lidstaten dat partij is bij het verdrag. De Commissie zal het Europees Parlement regelmatig informeren over de uitkomsten van de evaluatie en monitoring van de uitvoering van het verdrag door de conferentie van staten die partij zijn.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het doel van het verdrag is het versterken van de internationale samenwerking met betrekking tot de krachtens het verdrag strafbaar te stellen feiten en het verzamelen van elektronisch bewijs met betrekking tot in het verdrag vermelde en andere ernstige misdrijven ten behoeve van specifieke strafrechtelijke onderzoeken of procedures. Met het verdrag wordt ook beoogd om in dit verband technische bijstand en capaciteitsopbouw te bevorderen, in het bijzonder ten behoeve van ontwikkelingslanden.

Algemene bepalingen (*hoofdstuk I (artikelen 1 tot en met 6))*

In hoofdstuk I worden de algemene werkingssfeer en het doel van het verdrag omschreven en wordt aangegeven welke definities in het verdrag worden gebruikt. Deze bepalingen zijn voor het grootste deel standaardformuleringen en ingegeven door het Verdrag van Boedapest en de twee bestaande strafrechtelijke instrumenten van de VN (het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie).

In artikel 2 worden begrippen gedefinieerd; de gebruikte definities zijn in overeenstemming met die van het Verdrag van Boedapest, het tweede aanvullende protocol daarbij en de twee bestaande strafrechtelijke instrumenten van de VN (het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie). Vergeleken met de definities in die instrumenten, bevat het verdrag maar één nieuwe definitie, namelijk de definitie van “inhoudelijke gegevens”, die is ingegeven door de modelwet inzake wederzijdse hulp in

strafzaken[22] die door het UNODC is ontwikkeld en door de definitie in de verordening elektronisch bewijsmateriaal[23].

In artikel 3 is bepaald dat het verdrag van toepassing is op de voorkoming van, het onderzoek naar en de vervolging van de feiten die overeenkomstig het verdrag strafbaar zijn gesteld, alsook op de invordering van de opbrengsten van die strafbare feiten. Het toepassingsgebied van het verdrag omvat ook het verzamelen en delen van elektronisch bewijsmateriaal in het kader van specifieke strafrechtelijke onderzoeken of procedures op grond van de artikelen 23 en 35 (zie voor meer bijzonderheden *"Procedurele maatregelen en rechtshandhaving (hoofdstuk IV (artikelen 23 tot en met 34))"* en *"Internationale samenwerking (hoofdstuk V (artikelen 35 tot en met 52))"*).

In artikel 4 is bepaald dat strafbare feiten die zijn vastgesteld in andere toepasselijke VN-verdragen en protocollen (en waarbij de staten die partij zijn bij het verdrag, ook partij zijn), strafbaar moeten zijn ongeacht of deze offline of online zijn gepleegd. Het tweede lid beperkt de werkingssfeer van dit artikel door te benadrukken dat deze bepaling geen rechtsgrondslag biedt voor het creëren van nieuwe of aanvullende strafbare feiten boven op die welke in de toepasselijke VN-verdragen en protocollen zijn omschreven.

Artikel 5 is een standaardbepaling inzake het soevereiniteitsbeginsel, die in dezelfde bewoordingen is gesteld als de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie.

Artikel 6 is vergeleken met de twee strafrechtelijke instrumenten van de VN en het Verdrag van Boedapest een nieuwe bepaling. Hierin worden het voorwerp en doel van het verdrag duidelijk afgebakend, waarmee dit artikel een belangrijke waarborg biedt tegen oneigenlijk gebruik van het verdrag. Het eerste lid biedt een overkoepelende doelstelling van hoog niveau die ertoe strekt dat alle maatregelen die worden genomen voor de uitvoering van het verdrag, in overeenstemming moeten zijn met de internationale mensenrechtenverplichtingen die elke staat die partij is, is aangegaan. In het tweede lid wordt voortgebouwd op deze doelstelling doordat daarin opnieuw wordt bevestigd dat het verdrag niet zo kan worden uitgelegd dat het mensenrechtenschendingen toestaat, wat zowel geldt voor economische, sociale en culturele als voor burger- en politieke rechten. Deze bepaling bevat een niet-limitatieve lijst van rechten ten aanzien waarvan wordt aangenomen dat deze bij uitstek vatbaar zijn voor schending door maatregelen die gericht zijn tegen cybercriminaliteit, zoals de vrijheid van mening en meningsuiting, geweten, godsdienst of overtuiging, vreedzame vergadering en vereniging. Vandaar dat de werkingssfeer van het verdrag ook door deze bepaling wordt beperkt en daardoor toekomstige pogingen van de staten die partij zijn om de in het verdrag vastgestelde maatregelen van internationale samenwerking te ruim toe te passen, worden voorkomen.

Strafbaarstelling (hoofdstuk II (artikelen 7 tot en met 21))

De artikelen 7 tot en met 17 zien op de harmonisatie van de strafbaarstelling van gedragingen en bestanddelen van digitale en gedigitaliseerde misdrijven. De digitale misdrijven (artikelen 7 tot en met 11) zijn gebaseerd op de in het Verdrag van Boedapest omschreven misdrijven. De gedigitaliseerde misdrijven (artikelen 12 tot en met 16) zijn eveneens gebaseerd op het Verdrag van Boedapest; de betreffende artikelen zien onder meer op de

[22] *UNODC Model Law on Mutual Assistance in Criminal Matters (2007), as amended with provisions on electronic evidence and the use of special investigative techniques (2022)* (E/CN.15/2022/CRP.6).

[23] Artikel 3, lid 12, van Verordening (EU) 2023/1543 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees verstrekkingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure.

harmonisatie van het misdrijf “fraude in verband met informatie- en communicatietechnologieystemen” (waaronder begrepen scams als een vorm van fraude), de misdrijven die verband houden met onlinemateriaal van seksueel misbruik van kinderen, alsook de misdrijven “grooming met het oog op het plegen van een seksueel misdrijf tegen een kind” en “het zonder instemming verspreiden van intieme afbeeldingen”. Alle in het verdrag omschreven misdrijven vereisen de aanwezigheid van twee bestanddelen: opzet en dat het misdrijf wederrechtelijk is gepleegd. Het begrip “wederrechtelijk” is een contextspecifiek vereiste voor strafrechtelijke aansprakelijkheid dat de staten die partij zijn, flexibiliteit bij de toepassing geeft, overeenkomstig hun nationale recht en internationale verplichtingen. Het vereiste van wederrechtelijkheid moet ervoor zorgen dat bijvoorbeeld het optreden van rechtshandhavingsautoriteiten bij het onderzoeken van misdrijven of optreden voor veiligheids-, wetenschappelijke, medische, artistieke of andere rechtmatige, gerechtvaardigde of toegestane doeleinden, buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen. In dit verband voorziet artikel 14, lid 4, uitdrukkelijk in de vrijstelling van strafbaarstelling van gedragingen van kinderen vanwege zelfgemaakt materiaal waarop zij zijn afgebeeld en het consensueel vervaardigen, verzenden of bezitten van het in artikel 14, lid 2, punten a), b) en c), beschreven materiaal wanneer de onderliggende, weergegeven gedraging volgens het nationale recht legaal is en het materiaal uitsluitend wordt bewaard voor privé- en consensueel gebruik van de betrokken personen.

Ingevolge artikel 17 moet het witwassen van de opbrengsten van misdrijven strafbaar worden gesteld; deze bepaling is ingegeven door overeenkomstige bepalingen van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie. Volgens de *Interpretative notes on specific articles of the Convention*, die aan de resolutie tot aanneming van het verdrag zijn gehecht, wordt een gedraging alleen geacht een strafbaar feit op grond van artikel 17 te zijn wanneer de onderliggende criminele gedraging die in verband wordt gebracht met het complexere misdrijf van het witwassen van opbrengsten, overeenkomstig de artikelen 7 tot en met 16 van het verdrag strafbaar is gesteld.

Artikel 18 is een kopie van de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie inzake het vaststellen van minimumvoorschriften betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor overeenkomstig het verdrag omschreven strafbare feiten (d.w.z. de strafbare feiten omschreven in de artikelen 7 tot en met 17). Bedoelde aansprakelijkheid geldt voor rechtspersonen die deelnemen aan een van de in de artikelen 7 tot en met 17 vastgelegde strafbare feiten, waarbij dezelfde vereisten gelden als bij natuurlijke personen die deze strafbare feiten plegen — opzet en wederrechtelijkheid — en de aansprakelijkheid moet in overeenstemming zijn met de rechtsbeginselen van de staat die partij is (leden 1 en 2).

De artikelen 19 en 20 weerspiegelen de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie doordat zij voorzien in minimumvoorschriften voor de strafbaarstelling van deelneming, poging en voorbereiding en voor verjaringstermijnen overeenkomstig het nationale recht van de staten die partij zijn en voor zover noodzakelijk voor de in het verdrag omschreven misdrijven. Hoewel het online verzenden en verwerken van gegevens die van belang kunnen zijn voor het plegen van een strafbaar feit, afhankelijk is van de hulp van een serviceprovider, is een serviceprovider die niet met de opzet handelt om een strafbaar feit te plegen, niet aansprakelijk op grond van artikel 19. Een serviceprovider zal bijgevolg niet actief inhoud hoeven monitoren om te voorkomen dat hij op grond van dit artikel strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld.

Artikel 21, dat eveneens is ingegeven door het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie, voorziet in minimumvoorschriften

voor de vervolging, berechting en bestraffing van de overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten. Ingevolge lid 4 moeten de staten die partij zijn, ervoor zorgen dat elke persoon die wordt vervolgd voor feiten die overeenkomstig het verdrag strafbaar zijn gesteld, alle rechten en waarborgen geniet die voortvloeien uit de internationale verplichtingen van de staten die partij zijn, waaronder het recht op een eerlijk proces en de rechten van de verdediging.

Rechtsmacht (hoofdstuk III (artikel 22))

Artikel 22 is eveneens een afspiegeling van de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, het Verdrag tegen corruptie en het Verdrag van Boedapest, en regelt het vestigen van verplichte en optionele vormen van rechtsmacht, voor zover noodzakelijk, over de overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten.

Procedurele maatregelen en rechtshandhaving (hoofdstuk IV (artikelen 23 tot en met 34))

Artikel 23 ziet op de reikwijdte van de nationale bevoegdheden en procedurele maatregelen die internationale samenwerking mogelijk maken: het is van toepassing op specifieke strafrechtelijke onderzoeken of procedures met betrekking tot overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten en andere strafbare feiten die zijn gepleegd door middel van een informatie- en communicatietechnologiesysteem, alsook op de verzameling van bewijs in elektronische vorm met betrekking tot enig strafbaar feit. Volgens de *Interpretative notes on specific articles of the Convention* die aan de resolutie tot aanneming van het verdrag zijn gehecht, heeft de term “strafrechtelijk onderzoek” betrekking op situaties waarin redelijke vermoedens bestaan, gebaseerd op feitelijke omstandigheden, dat een strafbaar feit (waaronder begrepen de in artikel 19 omschreven strafbare feiten) is of wordt gepleegd, en omvat ook strafrechtelijke onderzoeken die zijn gericht op het stoppen of beletten van het plegen van het strafbare feit in kwestie. Het verdrag biedt bijgevolg geen grondslag voor internationale samenwerking ten behoeve van preventie, en gegevens kunnen alleen worden uitgewisseld indien deze betrekking hebben op een specifiek strafrechtelijk onderzoek.

Artikel 24 is, met enkele wijzigingen, in dezelfde bewoordingen gesteld als artikel 15 van het Verdrag van Boedapest. Het voorziet in overkoepelende voorwaarden en waarborgen die maken dat toepassing, respectievelijk uitvoering, van de in hoofdstuk IV omschreven bevoegdheden en procedures onderworpen is aan een passende bescherming van grondrechten, waaronder begrepen de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Bedoelde voorwaarden en waarborgen omvatten onder andere een rechterlijke of andere onafhankelijke toetsing, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, rechtvaardigingsgronden voor de uitoefening, respectievelijk uitvoering, van die bevoegdheden of procedures en een beperking van de reikwijdte en duur ervan. Voorts zijn de overeenkomstig dit artikel gestelde voorwaarden en waarborgen op nationaal niveau van toepassing op de in hoofdstuk IV omschreven bevoegdheden en procedures, zowel ten behoeve van nationale strafrechtelijke onderzoeken en procedures als voor de uitvoering overeenkomstig hoofdstuk V van verzoeken in het kader van internationale samenwerking door de aangezochte staat die partij is.

De artikelen 25 tot en met 30 zijn ingegeven door de overeenkomstige nationale bevoegdheden en procedurele maatregelen waarin het Verdrag van Boedapest voorziet. Dit zijn: spoedbewaring van opgeslagen elektronische gegevens, spoedbewaring en gedeeltelijke openbaarmaking van verkeersgegevens, bevel tot verstrekking, doorzoeking en inbeslagneming van opgeslagen elektronische gegevens, het realtime verzamelen van verkeersgegevens en het realtime onderscheppen van inhoudelijke gegevens.

Artikel 31 is een afspiegeling van artikel 31 van het Verdrag tegen corruptie. Ingevolge dit artikel moeten de staten die partij zijn, maatregelen nemen om de bevriezing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van strafbare feiten mogelijk te maken.

Artikel 32 is ingegeven door het verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie en voorziet in de mogelijkheid voor staten die partij zijn om strafregisters op te stellen teneinde die informatie te gebruiken in strafrechtelijke procedures die verband houden met een overeenkomstig het verdrag strafbaar gesteld feit.

Artikel 33 is ingegeven door het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en verplicht de staten die partij zijn om overeenkomstig het nationale recht passende maatregelen te nemen om getuigen adequaat te beschermen.

Artikel 34 is ingegeven door het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en verplicht de staten die partij zijn om, overeenkomstig het nationale recht, passende maatregelen te nemen om slachtoffers adequate bijstand te verlenen, in het bijzonder slachtoffers van in de artikelen 14, 15 en 16 vermelde strafbare feiten. Bij het toepassen van de leden 2, 3 en 4, van artikel 34 moeten de staten die partij zijn, ingevolge hetzelfde artikel rekening houden met de leeftijd, het geslacht en de bijzondere omstandigheden en behoeften van de slachtoffers, waaronder begrepen de bijzondere omstandigheden en behoeften van kinderen. In lid 6 worden de staten die partij zijn, aangemoedigd om, voor zover dit in overeenstemming is met het nationale rechtskader, doeltreffende maatregelen te nemen om te voldoen aan verzoeken om het verwijderen of ontoegankelijk maken van in de artikelen 14, 15 en 16 beschreven inhoud.

Internationale samenwerking (hoofdstuk V (artikelen 35 tot en met 52))

In artikel 35 worden de algemene beginselen en reikwijdte van de internationale samenwerking beschreven, ingevolge waarvan de staten die partij zijn, verplicht zijn om met elkaar samen te werken ten behoeve van het onderzoeken en vervolgen en het verzamelen en delen van elektronisch bewijs met betrekking tot overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten alsook het verzamelen en delen van elektronisch bewijs van ernstige misdrijven die worden bestraft met een maximale vrijheidsstraf van ten minste vier jaar of een zwaardere straf. De reikwijdte van de internationale samenwerking is bijgevolg beperkt tot feiten die overeenkomstig het verdrag strafbaar zijn gesteld en ernstige misdrijven, met een duidelijke drempel voor de strafmaat.

Artikel 36 bevat een uitdrukkelijke bepaling inzake de bescherming van persoonsgegevens. Deze bepaling ziet op de voorschriften voor de doorgifte van persoonsgegevens in het kader van internationale samenwerking. Dergelijke doorgiften kunnen alleen plaatsvinden overeenkomstig het nationale recht en de internationaalrechtelijke verplichtingen van de doorgevende staat die partij is. Staten die partij zijn, kunnen de doorgifte van persoonsgegevens weigeren indien de gegevens niet kunnen worden verstrekt overeenkomstig de in de doorgevende staat die partij is van toepassing zijnde wetten inzake de bescherming van persoonsgegevens. Voor de EU betekent dit dat overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie belangrijke gegevensbeschermingsbeginselen zoals doelbinding, minimale gegevensverwerking, evenredigheid en noodzaak moeten worden toegepast voordat persoonsgegevens kunnen worden verstrekt aan een andere staat die partij is. Staten die partij zijn, kunnen ook trachten om passende voorwaarden te stellen zodat aan de toepasselijke wetten wordt voldaan en gevolg kan worden gegeven aan het verzoek om persoonsgegevens. Staten die partij zijn, moeten erop toezien dat in hun respectieve rechtskaders doeltreffende en passende waarborgen gelden voor persoonsgegevens die overeenkomstig het verdrag door hen zijn ontvangen. Staten die partij zijn, kunnen ontvangen persoonsgegevens alleen doorgeven aan een derde land of internationale organisatie met de

voorafgaande toestemming van de staat die partij is die deze aanvankelijk heeft doorgegeven, die kan eisen dat de toestemming in schriftelijke vorm moet zijn verstrekt.

Artikel 37 is ingegeven door het Verdrag tegen corruptie en het Verdrag van Boedapest en bevat gedetailleerde voorschriften betreffende uitlevering. Op grond van lid 8 kan de aangezochte staat die partij is, uitlevering weigeren op de in het nationale recht vastgelegde gronden. Lid 15 voorziet in een aanvullende grond voor het weigeren van een verzoek om uitlevering: het verzoek is gedaan met het oog op de vervolging of bestraffing van een persoon op grond van zijn of haar geslacht, ras, taal, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging, of honorering van het verzoek zou de positie van die persoon om een van deze redenen ongunstig beïnvloeden.

De artikelen 38 en 39 zijn ingegeven door het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie en voorzien in de mogelijkheid van de overbrenging van gevonniste personen en de overdracht van strafvervolging.

Artikel 40 weerspiegelt bepalingen van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, het Verdrag tegen corruptie en het Verdrag van Boedapest en bevat uitvoerige bepalingen betreffende de beginselen van en procedures voor wederzijdse rechtshulp. In lid 17 is bepaald dat wederzijdse rechtshulp wordt uitgevoerd overeenkomstig het nationale recht van de aangezochte staat die partij is. In lid 19 wordt het de verzoekende staat die partij is, verboden om informatie of bewijs dat is verstrekt door de aangezochte staat die partij is, te verzenden of te gebruiken voor onderzoek, vervolging of gerechtelijke procedures anders dan vermeld in het verzoek, zonder voorafgaande toestemming van de aangezochte staat die partij is. De leden 8, 21 en 22 voorzien in brede gronden voor het weigeren van verzoeken om wederzijdse rechtshulp, zoals beschreven onder *“Grondrechten”.*

Ingevolge artikel 41, dat is ingegeven door artikel 35 van het Verdrag van Boedapest, moeten de staten die partij zijn een 24/7-netwerk opzetten voor het verlenen van bijstand ten behoeve van specifieke onderzoeken, vervolgingen of gerechtelijke procedures met betrekking tot overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten of de verzameling van elektronisch bewijsmateriaal.

De artikelen 42 tot en met 46 weerspiegelen de artikelen 29 tot en met 33 van het Verdrag van Boedapest en regelen specifieke maatregelen van wederzijdse rechtshulp in het kader van internationale samenwerking. Het gaat om de volgende maatregelen: spoedbewaring van opgeslagen elektronische gegevens, spoedverstrekking van vastgelegde verkeersgegevens, toegang tot opgeslagen elektronische gegevens, het realtime verzamelen van verkeersgegevens en het realtime onderscheppen van inhoudelijke gegevens. Wat betreft de meest indringende maatregelen — het realtime verzamelen van verkeersgegevens en realtime onderscheppen van inhoudelijke gegevens — zijn de staten die partij zijn, alleen gehouden om zich in te spannen (“endeavour”) om bijstand te verlenen. Deze beperktere verplichting vormt in wezen niet meer dan een inspanningsverplichting en is bijgevolg minder verplichtend voor de staten die partij zijn dan de verplichtingen met betrekking tot andere maatregelen van wederzijdse rechtshulp, waarbij verplicht met andere staten die partij zijn, moet worden samengewerkt, tenzij niet aan de toepasselijke voorwaarden is voldaan of een van de toepasselijke weigeringsgronden wordt ingeroepen. Bovendien kan een verzoek om bijstand voor het onderscheppen van inhoudelijke gegevens alleen worden gedaan in verband met ernstige strafbare feiten en voor zover de verdragen die op de staten die partij zijn, van toepassing zijn, en hun nationale wetten dit niet verbieden.

In de artikelen 47 en 48, die zijn ingegeven door het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Verdrag tegen corruptie, worden de staten die partij zijn, aangemoedigd om samen te werken teneinde rechtshandhavingsacties ter bestrijding van

overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten te versterken en voor hetzelfde doel gezamenlijke opsporingsinstanties op te richten.

De artikelen 49 tot en met 52 zijn ingegeven door het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en/of het Verdrag tegen corruptie en bevatten minimumvoorschriften betreffende maatregelen voor de confiscatie, invordering en teruggave van de opbrengsten van overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten.

Preventieve maatregelen (hoofdstuk VI (artikel 53))

In artikel 53 worden de staten die partij zijn, aangemoedigd om zich in te spannen voor het ontwikkelen en uitvoeren dan wel handhaven van een doeltreffend en gecoördineerd beleid en beste praktijken voor het verminderen van bestaande of toekomstige mogelijkheden voor cybercriminaliteit door middel van passende wetgevende, bestuurlijke of andere maatregelen, overeenkomstig de grondbeginselen van hun rechtssystemen. De staten die partij zijn, dienen de actieve participatie te bevorderen van relevante personen en entiteiten buiten de publieke sector, zoals niet-gouvernementele organisaties, organisaties in het maatschappelijk middenveld, academische instellingen en particuliere entiteiten, alsook het grote publiek, bij relevante aspecten van de preventie van overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten. Lid 3 bevat een niet-limitatieve en niet-bindende lijst van preventieve maatregelen. In punt e) van lid 3 wordt uitdrukkelijk naar preventieve maatregelen verwezen, doordat de bijdrage wordt erkend van de rechtmatige activiteiten van beveiligingsonderzoekers, voor zover die activiteiten bedoeld zijn om de veiligheid van de producten, diensten en klanten van serviceproviders te vergroten en verbeteren.

Technische bijstand en informatie-uitwisseling (hoofdstuk VII, artikelen 54, 55 en 56)).

De artikelen 54, 55 en 56 zijn ingegeven door het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en/of het Verdrag tegen corruptie en bevatten bepalingen die zien op de verstrekking van technische bijstand, capaciteitsopbouw en informatie-uitwisseling, waarbij in het bijzonder rekening dient te worden gehouden met de belangen en behoeften van ontwikkelingslanden die partij zijn.

Uitvoeringsmechanismen (hoofdstuk VIII (artikelen 57 en 58))

De artikelen 57 en 58 zijn ingegeven door het Verdrag tegen corruptie en bevatten uitvoerige regels voor de conferentie van staten die partij zijn, die toezicht zal houden op de uitvoering van het verdrag en op grond van de artikelen 61 en 62 bevoegd zal zijn tot het uitwerken en aannemen van aanvullende protocollen bij het verdrag. De secretaris-generaal van de VN verzorgt het secretariaat en zal de conferentie uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van het verdrag bijeenroepen. Daarna komt de conferentie regelmatig voor vergadering bijeen, overeenkomstig het reglement van orde dat door de conferentie wordt aangenomen.

Slotbepalingen (hoofdstuk IX (artikelen 59 tot en met 68))

Hoofdstuk IX van het verdrag bevat de slotbepalingen. Onder meer artikel 60, lid 1, waarborgt dat de EU-lidstaten die partij zijn bij het verdrag, het Unierecht in hun onderlinge betrekkingen kunnen blijven toepassen. Het artikel biedt ook de partijen bij het Verdrag van Boedapest en andere internationale instrumenten de mogelijkheid om die instrumenten onderling te blijven toepassen.

In artikel 64, lid 1, is bepaald dat het verdrag voor alle staten wordt opengesteld voor ondertekening, eerst in oktober 2025 in Hanoi en daarna tot en met 31 december 2026 in de zetel van de VN te New York. Ingevolge lid 2 zal het verdrag ook openstaan voor ondertekening door regionale organisaties voor economische integratie, zoals de EU, op

voorwaarde dat ten minste één lidstaat het verdrag overeenkomstig lid 1 heeft ondertekend en geratificeerd.

In artikel 64, lid 3, en artikel 65, lid 1, is aangegeven dat het verdrag in werking treedt zodra veertig staten door neerlegging van hun akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring bij de secretaris-generaal van de VN, tot uitdrukking hebben gebracht ermee in te stemmen door het verdrag te worden gebonden. Regionale organisaties voor economische integratie, zoals de EU, kunnen hun akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring neerleggen indien ten minste één van hun lidstaten hetzelfde heeft gedaan. In die akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring geven regionale organisaties voor economische integratie de omvang van hun bevoegdheid ter zake van de door het verdrag geregelde aangelegenheden aan. Ingevolge artikel 64, lid 4, staat het verdrag open voor toetreding door regionale organisaties voor economische integratie, zoals de EU, op voorwaarde dat ten minste één lidstaat partij is bij het verdrag. Bij haar toetreding moet de EU de omvang van haar bevoegdheden ter zake van de in het verdrag geregelde aangelegenheden aangeven.

Ingevolge artikel 66, lid 1, kan een staat die partij is, vanaf vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag een wijziging voorstellen en indienen bij de secretaris-generaal van de VN, die de voorgestelde wijziging vervolgens meedeelt aan de staten die partij zijn en aan de conferentie van de staten die partij zijn, teneinde het voorstel te bestuderen en daarover te beslissen. In lid 2 is bepaald dat regionale organisaties voor economische integratie, zoals de EU, in aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, hun stemrecht uitoefenen met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal lidstaten dat partij is bij het verdrag. Een overeenkomstig lid 1 aangenomen wijziging dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd door de staten die partij zijn.

De artikelen 61 en 62 bevatten voorschriften inzake aanvullende protocollen bij het verdrag. Krachtens artikel 61, lid 2, kunnen regionale organisaties voor economische integratie, zoals de EU, alleen partij bij een protocol worden indien de organisatie partij is bij het verdrag. Ingevolge lid 4 moet een protocol bij het verdrag worden uitgelegd in samenhang met het verdrag, waarbij rekening gehouden dient te worden met het doel van het protocol. In artikel 62, lid 1, is bepaald dat een aanvullend protocol pas in aanmerking komt voor aanneming door de conferentie van staten die partij zijn, wanneer ten minste zestig staten partij zijn. In dat artikel is ook bepaald dat de conferentie van staten die partij zijn, alles in het werk moet stellen om consensus te bereiken over een aanvullend protocol, en dat pas wanneer alle pogingen daartoe zijn mislukt, het protocol in laatste instantie kan worden aangenomen met een meerderheid van twee derde van de staten die partij zijn die aanwezig zijn op de vergadering van de conferentie en hun stem uitbrengen. In artikel 62, lid 2, is bepaald dat regionale organisaties voor economische integratie, zoals de EU, in aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, hun stemrecht krachtens dit artikel uitoefenen met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal lidstaten dat partij is bij het verdrag.

Op grond van artikel 67, lid 2, houdt een regionale organisatie voor economische integratie, zoals de EU, op partij te zijn bij het verdrag wanneer al haar lidstaten het hebben opgezegd.

De resolutie tot aanneming van het verdrag gaat vergezeld van opmerkingen over de uitlegging (*interpretative notes*) van de artikelen 2, 17, 23 en 35. Hoewel in deze *interpretative notes* geen bindende uitlegging van het verdrag wordt gegeven, is het wel de bedoeling dat de partijen deze als leidraad gebruiken bij de toepassing van het verdrag. In de *interpretative notes* van de voorzitter van de ad-hoccommissie die tijdens de onderhandelingen werden verspreid, worden ook belangrijke aspecten van de uitlegging van het verdrag behandeld. Op de website van de ad-hoccommissie zijn alle voorstellen en herzieningen van de ontwerptekst van het verdrag te vinden die tijdens de onderhandelingen

werden ingediend, wat nuttige informatie is over de ontwikkeling van sleutelbepalingen van het verdrag en kan helpen bij de uitlegging daarvan. Verder kan ook de toelichting bij het Verdrag van Boedapest (Explanatory Report to the Convention on Cybercrime[24]) staten informatie verschaffen voor de uitlegging van veel bepalingen die zijn ingegeven door dat verdrag, zoals het merendeel van de bepalingen die zien op strafbaarstelling en procedurele bevoegdheden; die informatie is weliswaar niet officieel maar kan toch nuttig zijn.

[24] *Council of Europe Treaty Series* (ETS nr. 185).

2025/0230 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen cybercriminaliteit; Versterking van de internationale samenwerking voor de bestrijding van bepaalde strafbare feiten die worden gepleegd door middel van informatie- en communicatietechnologiesystemen en voor het delen van bewijs in elektronische vorm met betrekking tot ernstige strafbare feiten

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 16, artikel 82, lid 1, artikel 83, lid 1, en artikel 87, lid 2, in samenhang met artikel 218, lid 5,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 24 mei 2022 machtigde de Raad bij Besluit (EU) 2022/895 de Commissie om namens de EU deel te nemen aan de onderhandelingen over een verdrag van de Verenigde Naties tegen cybercriminaliteit.

(2) De tekst van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen cybercriminaliteit; Versterking van de internationale samenwerking voor de bestrijding van bepaalde strafbare feiten die worden gepleegd door middel van informatie- en communicatietechnologiesystemen en voor het delen van bewijs in elektronische vorm met betrekking tot ernstige strafbare feiten (“het verdrag”) is op 24 december 2024 door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen en zal naar verwachting worden opengesteld voor ondertekening op 25 oktober 2025 in Hanoi, Vietnam, en daarna tot en met 31 december 2026 in de zetel van de Verenigde Naties te New York.

(3) Het verdrag is in overeenstemming met de veiligheidsdoelstellingen van de Unie zoals bedoeld in artikel 67, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, namelijk het waarborgen van een hoog niveau van veiligheid, door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit en maatregelen inzake coördinatie en samenwerking tussen de politiële en justitiële autoriteiten en andere bevoegde autoriteiten, alsmede door de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen.

(4) De bepalingen van het verdrag zijn van toepassing op specifieke strafrechtelijke onderzoeken of procedures met betrekking tot overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten en voorzien alleen in de uitwisseling van gegevens voor dat doel.

(5) Met dit verdrag wordt een beperkte reeks duidelijk omschreven strafbare feiten geharmoniseerd, terwijl de staten die partij zijn de noodzakelijke flexibiliteit behouden om overcriminalisering van rechtmatige gedragingen te voorkomen.

(6) Het verdrag stelt alleen minimumvoorschriften voor de aansprakelijkheid van rechtspersonen vast voor de daarin vervatte strafbare feiten en verlangt niet van de staten die partij zijn dat zij de bedoelde strafrechtelijke aansprakelijkheid vestigen op een wijze die niet in overeenstemming is met hun rechtsbeginselen.

(7) Het verdrag is ook in overeenstemming met de doelstellingen van de Unie op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens, privacy en grondrechten, overeenkomstig artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

(8) Het verdrag voorziet in krachtige waarborgen met betrekking tot mensenrechten en maakt het onmogelijk een bepaling zo uit te leggen dat toepassing daarvan een onderdrukking van mensenrechten of fundamentele vrijheden oplevert, in het bijzonder de vrijheid van mening en meningsuiting, geweten, godsdienst of overtuiging, vreedzame vergadering en vereniging. Deze waarborgen zorgen er ook voor dat internationale samenwerking kan worden geweigerd wanneer die samenwerking in strijd is met de nationale wetten van de staten die partij zijn of die weigering noodzakelijk is om discriminatie, in welke vorm dan ook, te voorkomen.

(9) Wat betreft de bevoegdheden en procedurele maatregelen, op zowel nationaal als internationaal niveau, voorziet het verdrag in horizontale voorwaarden en waarborgen voor de bescherming van mensenrechten, overeenkomstig de verplichtingen die voor de staten die partij zijn, voortvloeien uit het internationale recht inzake de mensenrechten, waarbij een van die voorwaarden de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel is. De bedoelde voorwaarden en waarborgen omvatten onder andere een rechterlijke of andere onafhankelijke toetsing, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, rechtvaardigingsgronden voor de uitoefening, respectievelijk uitvoering, van die bevoegdheden of procedures en een beperking van de reikwijdte en duur ervan.

(10) Het verdrag bevat een specifieke bepaling inzake de bescherming van persoonsgegevens die waarborgt dat overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie belangrijke gegevensbeschermingsbeginselen zoals doelbinding, minimale gegevensverwerking, evenredigheid en noodzaak worden toegepast voordat persoonsgegevens worden verstrekt aan een andere staat die partij.

(11) Door namens de Unie aan de onderhandelingen deel te nemen, heeft de Commissie ervoor gezorgd dat het verdrag verenigbaar is met de toepasselijke gemeenschappelijke voorschriften van de Unie.

(12) Een aantal voorbehouden en kennisgevingen zijn van belang voor de verenigbaarheid van het verdrag met het recht en het beleid van de Unie, voor de eenvormige toepassing van het verdrag door de lidstaten in hun betrekkingen met derde landen die partij zijn, en voor een doeltreffende toepassing van het verdrag.

(13) De voorbehouden en kennisgevingen, waarover in bijlage I bij dit besluit richtsnoeren aan de lidstaten worden gegeven, doen geen afbreuk aan eventuele andere voorbehouden of verklaringen die de lidstaten afzonderlijk wensen te maken indien het verdrag dit toestaat.

(14) Aangezien het verdrag voorziet in procedures voor het verbeteren van de grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal en in krachtige waarborgen, zal toetreding de samenhang bevorderen van de inspanningen van de Unie om cybercriminaliteit en andere vormen van strafbare feiten op mondiaal niveau te bestrijden. Het zal de samenwerking vergemakkelijken tussen de lidstaten van de Unie die partij zijn en derde landen die partij zijn, terwijl een hoog niveau van bescherming van personen wordt gewaarborgd.

(15) Overeenkomstig artikel 64 staat het verdrag open voor ondertekening door de Unie.

(16) De Unie moet net zoals haar lidstaten partij worden bij het verdrag, aangezien beide bevoegdheden hebben op de gebieden die onder het verdrag vallen. Dit besluit laat onverlet dat de lidstaten het verdrag overeenkomstig hun interne procedures kunnen ondertekenen.

(17) De snelle ondertekening van het verdrag door de Europese Unie verzekert de Unie er tevens van dat zij meteen vanaf de invoering van dit nieuwe mondiale kader voor de bestrijding van cybercriminaliteit een krachtige stem heeft.

(18) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is geraadpleegd overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad en heeft op […] advies uitgebracht,

(19) [Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland [*bij brief van* …] te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van dit besluit wenst deel te nemen.]

OF

[Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit besluit niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.]

(20) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van het Koninkrijk Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt het Koninkrijk Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit besluit niet bindend voor, noch van toepassing op het Koninkrijk Denemarken.

(21) Het verdrag moet worden ondertekend en de daaraan gehechte voorbehouden en kennisgevingen moeten worden goedgekeurd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Hierbij wordt machtiging verleend tot ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen cybercriminaliteit; Versterking van de internationale samenwerking voor de bestrijding van bepaalde strafbare feiten die worden gepleegd door middel van informatie- en communicatietechnologiesystemen en voor het delen van bewijs in elektronische vorm met betrekking tot ernstige strafbare feiten (“het verdrag”), onder voorbehoud van de sluiting van de overeenkomst.

De tekst van het verdrag wordt aan dit besluit gehecht (bijlage II).

Artikel 2

De in bijlage I bij dit besluit opgenomen voorbehouden en kennisgevingen worden hierbij goedgekeurd.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de datum na die van de vaststelling ervan.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter
[...]