



Brussel, 11 mei 2026
(OR. en)

9081/26

**Interinstitutioneel dossier:
2026/0101 (NLE)**

**JAI 549
COPEN 167
CYBER 215
ENFOPOL 164
TELECOM 223
EJUSTICE 23
MI 449
DATAPROTECT 149**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	8 mei 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	COM(2026) 186 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD tot vaststelling van de criteria en de procedure voor het bepalen van het standpunt dat namens de Europese Unie in de Raad van Europa moet worden ingenomen met betrekking tot verzoeken van derde landen om toetreding tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit ("het Verdrag van Boedapest")

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 186 final.

Bijlage: COM(2026) 186 final



Brussel, 8.5.2026
COM(2026) 186 final

2026/0101 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot vaststelling van de criteria en de procedure voor het bepalen van het standpunt dat namens de Europese Unie in de Raad van Europa moet worden ingenomen met betrekking tot verzoeken van derde landen om toetreding tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit (“het Verdrag van Boedapest”)

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Het onderhavige voorstel betreft het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen met betrekking tot verzoeken om toetreding tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit (hierna “het Verdrag van Boedapest” genoemd) door staten die geen lid zijn van de Raad van Europa en niet aan de opstelling van het Verdrag van Boedapest hebben deelgenomen, overeenkomstig artikel 37 van dat verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag van Boedapest

Het Verdrag van Boedapest (CETS nr. 185) werd op 23 november 2001 in Boedapest, Hongarije, ondertekend en trad op 1 juli 2004 in werking. Alle lidstaten van de Europese Unie zijn verdragsluitende partijen bij dat verdrag, behalve Ierland, dat het verdrag wel heeft ondertekend, maar nog niet heeft geratificeerd. De betrekkingen tussen de Unie en de Raad van Europa zijn gebaseerd op het memorandum van overeenstemming tussen de Raad van Europa en de Europese Unie van 2007¹; de Unie heeft de status van waarnemer in de commissie Cybercrimeverdrag.

Het Verdrag van Boedapest bevat 48 artikelen inzake i) de strafbaarstelling van relevante gedragingen — waaronder illegale toegang, verstoring van gegevens en systemen, computergelateerde fraude en materiaal van seksueel misbruik van kinderen; ii) procedurele bevoegdheden om cybercriminaliteit te onderzoeken en elektronisch bewijsmateriaal in verband met strafbare feiten veilig te stellen, en iii) doelmatige internationale samenwerking. Aan het Verdrag van Boedapest toegevoegd zijn een eerste aanvullend protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische en xenofobische aard verricht via computersystemen (CETS nr. 189) en een tweede aanvullend protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende nauwere samenwerking en verstrekking van elektronisch bewijsmateriaal van de Raad van Europa (CETS nr. 224).

2.2. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa en zijn voorbereidende organen en de commissie Cybercrimeverdrag

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa is het officiële besluitvormingsorgaan van de Raad van Europa. De rol en de taken van het Comité van Ministers worden beschreven in hoofdstuk IV van het statuut van de Raad van Europa. Het bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa komt eenmaal per jaar bijeen op ministerieel niveau en wekelijks op het niveau van hun plaatsvervangers (de permanent vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Raad van Europa).

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa wordt bijgestaan door een bureau en door hulporganen die regelmatig bijeenkomen om bepaalde kwesties grondig te bespreken voordat besluiten worden genomen. Deze hulporganen zijn informele werkstructuren van de plaatsvervangers en hebben geen beslissingsbevoegdheid. Zij bereiden besluiten voor die moeten worden goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa, bij voorkeur zonder debat. Besluiten over uitnodigingen om toe te treden tot het Verdrag van Boedapest worden voorbereid door de GR-J (groep van rapporteurs voor juridische samenwerking).

¹ https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/mou_2007_en.pdf

De commissie Cybercrimeverdrag (T-CY) vertegenwoordigt de partijen bij het Verdrag van Boedapest. Overeenkomstig artikel 46 van het Verdrag van Boedapest heeft de raadpleging van deze commissie tot doel het gemakkelijker te maken om het Verdrag van Boedapest doeltreffend te gebruiken en toe te passen, informatie uit te wisselen en toekomstige wijzigingen in overweging te nemen.

2.3. De beoogde handeling van het Comité van de Ministers van de Raad van Europa en de commissie Cybercrimeverdrag met rechtsgevolgen in de Unie

Overeenkomstig artikel 37, lid 1, van het Verdrag van Boedapest kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, na raadpleging en verkrijging van unanieme instemming van de partijen bij het verdrag (via de commissie Cybercrimeverdrag) iedere staat die geen lid is van de Raad van Europa en niet heeft deelgenomen aan de opstelling ervan, uitnodigen tot het Verdrag van Boedapest toe te treden.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Voorgesteld wordt het standpunt dat namens de Unie in het Comité van Ministers van de Raad van Europa en zijn voorbereidende organen alsook in de commissie Cybercrimeverdrag moet worden ingenomen met betrekking tot de toetreding van staten tot het Verdrag van Boedapest, vast te stellen volgens een tweeledige aanpak. In de eerste plaats, door middel van dit besluit, in de bijlage waarbij de leidende beginselen en criteria zijn vervat die moeten worden toegepast wanneer, in tweede instantie, het standpunt van de Unie wordt voorgesteld met betrekking tot specifieke toetredingsverzoeken van derde landen. Bij die tweede stap zal de Commissie een gedetailleerd standpunt voorstellen met betrekking tot elk verzoek om toetreding van staten die geen partij zijn bij het Verdrag van Boedapest, overeenkomstig de leidende beginselen en criteria die zijn vervat in de bijlage bij dit besluit. De Commissie zal een dergelijk gedetailleerd standpunt ter kennis brengen van de Raad, in de vorm van een schriftelijk document, voor bespreking en goedkeuring.

De Unie past een dergelijke aanpak momenteel toe in het kader van de interne besluitvormingsprocedures van een aantal andere internationale organisaties, en met name in de vervoerssector in het Comité havenstaatcontrole van het Memorandum van overeenstemming van Parijs² en de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie³.

De Commissie stelt bovenstaande procedure voor wegens de kenmerken van de procedure bij de Raad van Europa met betrekking tot verzoeken om toetreding tot het Verdrag van Boedapest door staten die geen lid zijn van de Raad van Europa en niet aan de opstelling van het Verdrag van Boedapest hebben deelgenomen, overeenkomstig artikel 37 van dat verdrag.

Op grond van de interne regels van de Raad van Europa hebben staten die partij zijn bij het Verdrag van Boedapest normaal twee maanden de tijd om bezwaar te maken tegen een verzoek om toetreding tot dat verdrag, nadat het secretariaat van het verdrag het verzoek heeft toegezonden aan alle staten die partij zijn. Door de zeer korte termijn tussen het moment waarop staten die partij zijn een verzoek tot toetreding tot het Verdrag van Boedapest ontvangen en het moment waarop zij daarover een besluit moeten nemen, kan de tijdige

² Besluit (EU) 2016/381 van de Raad van 14 maart 2016 inzake het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in het Comité havenstaatcontrole van het Memorandum van overeenstemming van Parijs inzake havenstaatcontrole (PB L 72 van 17.3.2016, blz. 53).

³ Besluit (EU) 2023/746 van de Raad van 28 maart 2023 tot vaststelling van de criteria en de procedure voor het bepalen van het standpunt dat namens de Europese Unie in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie moet worden ingenomen met betrekking tot de vaststelling of wijziging van internationale normen en aanbevolen praktijken en de kennisgeving van verschillen ten aanzien van aangenomen internationale normen.

voorbereiding en vaststelling van een besluit van de Raad, zoals vereist op grond van artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in het gedrang komen.

Om de samenhang van het standpunt van de Unie gedurende het hele proces te waarborgen, moet de voorgestelde tweeledige procedure worden toegepast op besluiten inzake verzoeken om toetreding tot het Verdrag van Boedapest, overeenkomstig artikel 37 van dat verdrag.

Derhalve wordt voorgesteld om op basis van artikel 218, lid 9, VWEU een besluit van de Raad vast te stellen tot bepaling van het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen met betrekking tot de vaststelling van dergelijke besluiten.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, VWEU voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Artikel 218, lid 9, VWEU is van toepassing ongeacht of de Unie lid is van het betrokken lichaam of partij is bij de betrokken overeenkomst⁴.

Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De handelingen die het Comité van Ministers van de Raad van Europa in samenwerking met zijn voorbereidende organen en het Comité van de Partijen bij het Verdrag van Boedapest moeten vaststellen, namelijk een besluit om een staat die geen lid is van de Raad van Europa en niet heeft deelgenomen aan de opstelling van het Verdrag van Boedapest, uit te nodigen tot dit verdrag toe te treden, zijn handelingen met rechtsgevolgen. Onverlet de bevoegdheid van de Unie op andere gebieden die onder het Verdrag van Boedapest vallen, zoals de strafbaarstelling van bepaalde soorten gedragingen, werken de partijen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk III (“Internationale samenwerking”), artikel 23, van het Verdrag van Boedapest bovendien zo veel mogelijk samen bij onderzoeken of procedures die betrekking hebben op strafbare feiten in verband met computersystemen en -gegevens, of bij het verzamelen van bewijsmateriaal in elektronische vorm met betrekking tot een strafbaar feit. Dit betekent dat de lidstaten een verplichting wordt opgelegd op gebieden waarop de Unie bevoegd is.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het Verdrag van Boedapest.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling 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 9, 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.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De beoogde handeling omvat doelstellingen en componenten op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en de vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties op het gebied van cybercriminaliteit.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 82, lid 1, en artikel 83, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag van het voorgestelde besluit is artikel 82, lid 1, en artikel 83, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot vaststelling van de criteria en de procedure voor het bepalen van het standpunt dat namens de Europese Unie in de Raad van Europa moet worden ingenomen met betrekking tot verzoeken van derde landen om toetreding tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit (“het Verdrag van Boedapest”)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 82, lid 1, en artikel 83, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit (hierna “het Verdrag van Boedapest” genoemd) is op 1 juli 2004 in werking getreden.
- (2) De lidstaten zijn lid van de Raad van Europa; op Ierland na zijn alle lidstaten partij bij het Verdrag van Boedapest. Het Verdrag van Boedapest voorziet niet in de mogelijkheid dat de Unie partij bij het verdrag wordt.
- (3) Overeenkomstig artikel 37, lid 1, van het Verdrag van Boedapest kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, na raadpleging en verkrijging van unanieme instemming van de verdragsluitende partijen bij het verdrag iedere staat die geen lid is van de Raad van Europa en niet heeft deelgenomen aan de opstelling ervan, uitnodigen tot het Verdrag van Boedapest toe te treden.
- (4) De in de Raad van Europa gevolgde procedure omvat een raadpleging van de partijen bij het Verdrag van Boedapest over besluiten betreffende verzoeken om toetreding tot het verdrag. Via de commissie Cybercrimeverdrag moet anonieme instemming van de partijen bij het Verdrag van Boedapest worden verkregen, voordat het Comité van Ministers van de Raad van Europa hierover een besluit neemt. De besluiten van de het Comité van Ministers van de Raad van Europa worden voorbereid door een voorbereidend orgaan dat wordt aangeduid als de GR-J (groep van rapporteurs voor juridische samenwerking). Om de partijen die geen lid zijn van de Raad van Europa ten volle te betrekken bij de procedure betreffende de toetreding van andere staten tot het Verdrag van Boedapest, is het gebruikelijk dat de partijen bij het Verdrag van Boedapest worden uitgenodigd om eventuele bezwaren tegen of vragen over besluiten betreffende verzoeken om toetreding kenbaar te maken in de fase waarin de partijen worden geraadpleegd. In geval van consensus hecht het Comité van Ministers van de Raad van Europa vervolgens zonder debat zijn goedkeuring aan dergelijke besluiten.
- (5) Krachtens die procedure kan elke staat die partij is bij het Verdrag van Boedapest bezwaar maken tegen een verzoek om toetreding tot dat verdrag en zo feitelijk voorkomen dat een verzoekende staat tot het Verdrag van Boedapest toetreedt. De redenen voor het indienen van een bezwaar hoeven niet te worden toegelicht.

- (6) Op grond van interne regels van de Raad van Europa die informeel zijn vastgesteld, hebben staten die partij zijn bij het Verdrag van Boedapest normaal twee maanden de tijd om bezwaar te maken tegen een verzoek om toetreding tot dat verdrag, nadat het secretariaat van de commissie Cybercrimeverdrag het verzoek aan alle partijen heeft toegezonden. Door de zeer korte termijn tussen het moment waarop staten die partij zijn een verzoek tot toetreding tot het Verdrag van Boedapest ontvangen en het moment waarop zij daarover een besluit moeten nemen, kan de tijdige voorbereiding en vaststelling van een besluit van de Raad, zoals vereist op grond van artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in het gedrang komen.
- (7) Het is passend om het standpunt vast te stellen dat namens de Unie in het Comité van Ministers van de Raad van Europa en in de commissie Cybercrimeverdrag moet worden ingenomen met betrekking tot verzoeken om toetreding van staten tot het Verdrag van Boedapest, aangezien dat verdrag betrekking heeft op aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Unie vallen.
- (8) Gezien de korte periode die beschikbaar is tussen de ontvangst van een toetredingsverzoek en het moment dat daarover een besluit moet worden genomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa en commissie Cybercrimeverdrag, moeten een efficiënte procedure, doelstellingen en toepasselijke criteria worden vastgesteld voor het bepalen van het standpunt dat namens de Unie moeten worden ingenomen met betrekking tot verzoeken om toetreding tot het Verdrag van Boedapest, onverminderd de rechten en verplichtingen van lidstaten als partij bij het Verdrag van Boedapest.
- (9) Het namens de Unie in te nemen standpunt moet worden gebaseerd op een document dat de Commissie tijdig ter bespreking en goedkeuring aan de Raad voorlegt. De Commissie moet dit document opstellen op basis van de in de bijlage opgenomen doelstellingen en criteria en rekening houden met het door de Raad van Europa verstrekte materiaal en de informatie verstrekt door het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), indien van toepassing.
- (10) De Commissie moet ernaar streven met de opstelling van dit document te beginnen zodra zij een bevestiging van het secretariaat van de commissie Cybercrimeverdrag ontvangt dat een verzoek om toetreding is ontvangen, zodat er ook passende raadplegingen in de Raad kunnen plaatsvinden. Het document van de Commissie moet vermelden of de lidstaten namens de Unie worden uitgenodigd om een verzoek om toetreding van een staat die geen partij is bij het Verdrag van Boedapest te steunen of er bezwaar tegen te maken, en zo een standpunt tot uiting te brengen over de vraag of de Raad van Europa die staat een uitnodiging mag sturen om toe te treden tot het Verdrag van Boedapest, en het moet tijdig ter bespreking en goedkeuring worden ingediend. Op basis van dat document van de Commissie moet de Raad het standpunt van de Unie bepalen met betrekking tot verzoeken om toetreding tot het Verdrag van Boedapest.
- (11) Het namens de Unie in te nemen standpunt met betrekking tot verzoeken om toetreding tot het Verdrag van Boedapest moet door de gezamenlijk in het belang van de Unie optredende lidstaten die partij zijn bij het Verdrag van Boedapest tot uiting worden gebracht in de commissie Cybercrimeverdrag, en door de gezamenlijk in het belang van de Unie optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van de Raad van

Europa in het Comité van Ministers van de Raad van Europa en zijn voorbereidende organen.

- (12) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken.
- (13) [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 niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.]
- (14) Dit besluit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de Raad om, op voorstel van de Commissie, op basis van artikel 218, lid 9, VWEU besluiten vast te stellen tot bepaling van het standpunt dat namens de Unie in de Raad van Europa moet worden ingenomen, met name op gebieden die buiten het toepassingsgebied van dit besluit vallen, ook wanneer de gedeelde bevoegdheid van de Unie nog niet is uitgeoefend.
- (15) Voor de uitvoering van dit besluit werken de lidstaten en de Commissie nauw samen, overeenkomstig hun plicht tot loyale samenwerking,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de commissie Cybercrimeverdrag en in het Comité van Ministers van de Raad van Europa en zijn voorbereidende organen, wanneer die organen besluiten moeten vaststellen met betrekking tot verzoeken om toetreding tot het Verdrag van Boedapest van staten die nog geen partij bij dat verdrag zijn, wordt vastgesteld volgens de procedure van artikel 2 van dit besluit en de doelstellingen en criteria in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

1. Wanneer de commissie Cybercrimeverdrag wordt geraadpleegd, overeenkomstig artikel 37 van het Verdrag van Boedapest, in samenhang met de vaststelling door het Comité van Ministers van de Raad van Europa van een besluit met betrekking tot verzoeken om toetreding tot het Verdrag van Boedapest van staten, zoals bedoeld in artikel 1, dient de Commissie tijdig, voor het einde van die raadpleging, voor bespreking en goedkeuring bij de Raad een document in met het namens de Unie in te nemen ontwerpstandpunt, als bedoeld in artikel 1.

2. De krachtens lid 1 door de Commissie ingediende documenten zijn gebaseerd op de in de bijlage bij dit besluit opgenomen doelstellingen en criteria en houden rekening met alle relevante materiaal en informatie zoals voorafgaand aan het overleg verstrekt door de Raad

van Europa, en in voorkomend geval, alle informatie die verstrekt is door het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust).

3. Het namens de Unie in te nemen standpunt bedoeld in artikel 1 wordt door de gezamenlijk in het belang van de Unie optredende lidstaten die partij zijn bij het Verdrag van Boedapest tot uiting gebracht in de commissie Cybercrimeverdrag, en door de gezamenlijk in het belang van de Unie optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van de Raad van Europa in het Comité van Ministers van de Raad van Europa en zijn voorbereidende organen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*