Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 944 Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechtsbijstand en enkele andere wetten in verband met het versterken van rechtsbijstand in het strafproces (Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 april 2025 en het nader rapport d.d. 8 mei 2026, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 februari 2025, nr. 2025000310, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 april 2025, nr. W16.25.00027/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 2025, no. 2025000310, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechtsbijstand en enkele andere wetten in verband met het versterken van rechtsbijstand in het strafproces (Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel breidt de mogelijkheden voor verdachten uit om aanspraak te maken op gesubsidieerde rechtsbijstand in verschillende fasen van het strafproces. Hierdoor kunnen verdachten op een laagdrempelige manier kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand krijgen, waardoor zij op adequate manier kunnen deelnemen aan het strafproces. Het overgrote deel van deze wijzigingen wordt in de praktijk al toegepast en krijgt door het voorstel een wettelijke grondslag.[1]

[1] Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

kst-36944-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

De Afdeling advisering van de Raad van State staat in algemene zin positief tegenover de met het wetsvoorstel beoogde versterking van de rechtsbijstand aan een verdachte in het strafproces. Zij maakt enkele opmerkingen over de beperkte uitbreiding van het recht op rechtsbijstand voor een minderjarige verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor tot verdenkingen wegens een misdrijf. Eenzelfde beperkte uitbreiding is aangebracht voor de meerderjarige kwetsbare verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor. De Afdeling adviseert ook deze beperking nader te motiveren.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inhoud van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het recht op rechtsbijstand binnen het strafproces op een aantal punten gewijzigd. Ten eerste zullen voortaan alle verdachten van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten standaard voorafgaand aan het eerste politieverhoor een gesprek met een advocaat kunnen voeren (consultatiebijstand). Dat was tot nu toe enkel geregeld voor verdachten van een strafbaar feit waarvoor ten minste twaalf jaar gevangenisstraf kon worden opgelegd.

Ten tweede wordt automatisch en kosteloos een advocaat toegewezen aan minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een misdrijf die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen. Deze advocaat zal voorafgaand aan en tijdens het verhoor rechtsbijstand kunnen verlenen.

Verder breidt dit voorstel de rechtsbescherming uit voor verdachten tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Zo krijgen aangehouden verdachten die zich in hechtenis bevinden recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking (afdoeningsbijstand). Aan verdachten die in vrijheid zijn gesteld en tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd, wordt de mogelijkheid geboden om een standaardconsult met een advocaat te houden.

Tot slot wordt de ambtshalve aanwijzing van een raadsman in tenuitvoerleggingsprocedures gewijzigd, worden delegatiegrondslagen opgenomen in de Wet op de rechtsbijstand en wordt een verantwoordelijkheidsverdeling bij de ambtshalve aanwijzing van een raadsman op verzoek van de betrokken organisaties teruggedraaid.

2. Minderjarige verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor

a. Wat verandert er?

Op dit moment hebben minderjarige verdachten die worden verdacht van een overtreding of misdrijf recht op kosteloze rechtsbijstand als ze zijn aangehouden.[2] Met het wetsvoorstel wordt dit uitgebreid naar minderjarige verdachten die worden verdacht van een misdrijf en worden uitgenodigd voor een verhoor.[3] Dit betekent dat de minderjarige verdachte ook in die gevallen automatisch een advocaat krijgt toegewezen voor het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand.[4] Als een minderjarige wordt uitgenodigd om te worden gehoord over een overtreding geldt dit recht op automatische en kosteloze rechtsbijstand niet.

---

[2] Artikel 489, eerste lid, Sv.
[3] Het wetsvoorstel regelt dit ook voor de kwetsbare meerderjarige verdachte.
[4] Artikel I, onderdeel G.

b. Hof: geen automatische uitsluiting rechtsbijstand

De vraag rijst of de beperking die in het wetsvoorstel is aangebracht verenigbaar is met het EU-recht. Op 5 september 2024 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie zich uitgelaten over de vraag of het recht op toegang tot een advocaat van een minderjarige in de fase van het voorbereidende onderzoek kan worden beperkt.[5] Richtlijn 2016/800 geeft die mogelijkheid als de bijstand door een advocaat in een zaak niet evenredig is of sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.[6]

Volgens het Hof moet voor een dergelijke afwijking van het recht op rechtsbijstand van een minderjarige per geval worden beslist door de bevoegde autoriteiten. De bevoegde autoriteiten moeten daarbij vaststellen of die afwijking gerechtvaardigd is, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval en rekening houdend met de belangen van het kind. Ook moet worden voldaan aan de strikte voorwaarden van die bepalingen en de richtlijn.[7] Volgens het Hof kan op basis van deze bepalingen niet worden toegestaan dat in een nationale regeling op algemene en abstracte wijze wordt afgeweken van het recht op toegang tot een advocaat voor minderjarigen die verdachte zijn in de fase van het voorbereidende onderzoek.[8]

Afwijking van de richtlijn voor lichtere strafbare feiten zoals overtredingen is alleen mogelijk als er geen sprake is van (mogelijk toekomstige) vrijheidsbeneming.[9] Voor vrijwel alle overtredingen in het Nederlandse stelsel kan echter hechtenis worden opgelegd. Bovendien kan bij het opleggen van een geldboete of taakstraf vervangende hechtenis worden bevolen. Dit betekent dat ook voor die gevallen niet van de richtlijn kan worden afgeweken.[10] In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot deze uitspraak van het Hof.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog in te gaan op de gevolgen van dit arrest voor het wetsvoorstel en daarbij te motiveren of en, zo ja, in hoeverre het voorstel in overeenstemming is met genoemd arrest.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is de verhouding van het wetsvoorstel tot de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 september 2024 (ECLI:EU:C:2024:685) nader bezien. Deze uitspraak heeft betrekking op Richtlijn (EU) 2016/800 op grond waarvan kinderen die verdachte zijn in een strafprocedure in bepaalde gevallen recht hebben op rechtsbijstand. Met betrekking tot lichte strafbare feiten waarvoor geen vrijheidsstraf kan worden opgelegd, is deze richtlijn alleen van toepassing op de procedure voor een in strafzaken bevoegde rechtbank (artikel 2, zesde lid, van de richtlijn). Aan minderjarigen kan in geval van een overtreding geen vrijheidsbenemende straf worden opgelegd (artikel 77h, eerste lid, onder b, Sr). Voor minderjarige

---

[5] HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*). Zie eerder in vergelijkbare zin ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Raad van State 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3083.

[6] Artikel 6, zesde en achtste lid, Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.

[7] HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*), punt 112.

[8] HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*), punt 113.

[9] Overweging 14 en 15 van de Preambule bij Richtlijn 2016/800 en artikel 2, zesde lid, Richtlijn 2016/800.

[10] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Overleveringswet ter implementatie van de richtlijn 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (W16.18.0156/II).

verdachten van een overtredingen is de richtlijn dus alleen van toepassing in de fase van berechting. In die fase heeft de minderjarige verdachte recht op bijstand van een advocaat (artikel 6 van de richtlijn). Artikel 6, zesde lid, van de richtlijn biedt lidstaten ruimte om hiervan af te zien als bijstand door een advocaat niet evenredig is gelet op de omstandigheden van de zaak. Uit voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie volgt dat in een nationale regeling niet op algemene en abstracte wijze van dit recht kan worden afgeweken (punten 112 en 113). Dit heeft aanleiding gegeven tot aanpassing van het wetsvoorstel zodat voor minderjarige verdachten voor de fase van de berechting in alle gevallen een raadsman wordt aangewezen (zie voorgestelde wijziging van artikel 491, eerste lid, Sv). Deze aanpassing wordt in paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting nader toegelicht.

c. Zelfredzaamheid en belangenafweging

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is de uitbreiding van automatische en kosteloze rechtsbijstand ook voorgesteld voor de minderjarige verdachte van een overtreding die zich in vrijheid bevindt.[11] De rechtvaardiging daarvoor werd erin gevonden dat minderjarigen niet vanzelfsprekend over voldoende zelfredzaamheid beschikken om hun rechten in het strafproces te effectueren. Ondanks dat overtredingen vaak relatief lichte strafzaken zijn, werd het wenselijk geacht dat de overheid ook voor die gevallen in kosteloze rechtsbijstand voorziet.[12]

Volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is deze aanvankelijk beoogde uitbreiding in het voorliggende voorstel alsnog uitgesloten, in navolging van de consultatiereacties van de politie en de Raad voor de Rechtspraak. Door deze beperking aan te brengen, zou het wetsvoorstel beter aansluiten bij de huidige praktijk en daarnaast wordt een onevenredige werklast voor de politie voorkomen.[13] De Afdeling merkt daarover allereerst op dat de keuze voor deze beperking niet eenduidig af te leiden valt uit voornoemde consultatiereacties.

In de toelichting wordt verder geen aandacht meer besteed aan de vraag welk belang wordt toegekend aan de mate van de zelfredzaamheid of het doenvermogen van de groep minderjarige verdachten die worden verdacht van een overtreding en zich in vrijheid bevinden. Dit is echter onverminderd van belang, aangezien de rechten van het kind in deze afweging voorop moeten staan.[14]

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting aanvullend te motiveren welke afweging van belangen heeft plaatsgevonden tussen aan de ene kant de gestelde organisatorische belangen van in het bijzonder de politie en aan de andere kant de belangen van minderjarige verdachten. Daarbij adviseert de Afdeling in deze aanvullende motivering tevens dezelfde beperkte uitbreiding van het recht op rechtsbijstand van de meerderjarige kwetsbare verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor te betrekken.

Het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet niet op deze categorie verdachten, maar Richtlijn 2013/48/EU bevat wel een zorgplicht op basis waarvan rekening moet worden gehouden met de specifieke

---

[11] Zie artikel I, onderdeel G van de consultatieversie van het wetsvoorstel via https://www.internetconsultatie.nl/versterkingrechtsbijstandstrafproces/b1.
[12] Zie paragraaf 3.3. van de consultatieversie van de memorie van toelichting via https://www.internetconsultatie.nl/versterkingrechtsbijstandstrafproces/b1.
[13] Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.
[14] Ook gelet op artikel 37, onder, d van het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK).

behoeften van deze groep.[15] Voor kwetsbare meerderjarige verdachten geldt eveneens dat zij verminderd zelfredzaam kunnen zijn, waardoor ook voor hen de vraag bestaat of zij hun rechten in het strafproces kunnen effectueren.[16] Ook ten aanzien van deze groep is in het voorliggende wetsvoorstel ten opzichte van de consultatieversie een beperking tot verdenkingen wegens een misdrijf aangebracht in de uitbreiding van het recht op kosteloze rechtsbijstand.

Naar aanleiding van dit advies is de memorie van toelichting aangevuld. In paragraaf 4.1 is nader ingegaan op de beperking van het recht op rechtsbijstand van minderjarige en kwetsbare verdachten die zich in vrijheid bevinden tot verdachten van een misdrijf. Ook de passage over de belangenafweging die hierover naar aanleiding van de consultatiereacties heeft plaatsgevonden, is herzien.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader te motiveren hoe de beperking van het recht op rechtsbijstand van minderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden tot verdachten bij een misdrijf zich verhoudt tot voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen. Zij adviseert tevens aanvullend aandacht te besteden aan de zelfredzaamheid en het doenvermogen van minderjarige en ook van kwetsbare meerderjarige verdachten. Als aanleiding wordt gezien het wetsvoorstel aan te passen, is van belang daarbij de uitvoerbaarheid nauwkeurig in het oog te houden.

Voor een reactie op dit advies wordt verwezen naar de reactie die naar aanleiding van de gemaakte adviesopmerkingen onder b en c is gegeven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het Wetboek van Strafvordering ook op een ander punt aan te passen in verband met Richtlijn (EU) 2016/800. Het gaat om een wijziging van artikel 488aa, eerste lid, Sv. Met deze wijziging wordt de onvolledige omzetting van artikel 4, eerste lid, tweede alinea, onderdeel a, subonderdeel i, van de richtlijn hersteld. Deze wijziging ziet op het recht van jeugdige verdachten in het strafproces om erover te worden geïnformeerd dat zij het recht hebben hun ouders of voogd te laten informeren over hun rechten. Deze reparatie wordt toegelicht in paragraaf 7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.
Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen

---

[15] Richtlijn 2013/48/EU, artikel 13.

[16] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 april 2022 over het voorstel van wet tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, met memorie van toelichting (W16.21.0105/II), punt 2, onderdeel d, sub ii.