



DE DASCHA-WET

Bilthoven, 11 januari 2026

Geachte leden van de Eerste Kamer,

In verband met uw behandeling van het initiatiefwetsvoorstel *Sneller* bied ik u hierbij een position paper aan over het functioneren van het Openbaar Ministerie en de rechtsstatelijke risico's die samenhangen met verdere vergroting van diens bevoegdheden.

De notitie is gebaseerd op juridische analyse (Grondwet, EVRM, beginselen van behoorlijk bestuur), op de werking van de Klachtenregeling Openbaar Ministerie, en op eigen ervaringen in de zaak rond de moord op mijn dochter Dascha Graafsma, mede in samenhang met meerdere vergelijkbare zaken. De kern van mijn zorg is dat bestaande correctie- en controlemechanismen aantoonbaar tekortschieten, terwijl het wetsvoorstel juist uitgaat van een verdere concentratie van beslissingsmacht bij het OM.

Met deze bijdrage beoog ik uw constitutionele toetsing te ondersteunen, in het bijzonder waar het gaat om rechtsbescherming, proportionaliteit en de positie van slachtoffers en nabestaanden.

Daarbij doe ik een voorstel tot de instelling van Prejudiciële Toetsingskamers Strafzaken, met als werknaam 'de Dascha-wet'.

Graag stel ik de bijgevoegde stukken aan u beschikbaar ter overweging. Uiteraard ben ik graag bereid tot nadere toelichting en onderbouwing van de benoemde feiten.

Hoogachtend,

René Graafsma

Pieter Noorwitskwartier 15
3723 AP Bilthoven

E. mail@renegraafsma.nl

M. 06-48462230

Deze notitie richt zich in het bijzonder op de verhouding tussen efficiëntie en rechtsbescherming, de effectiviteit van bestaande controlemechanismen (waaronder de Klachtenregeling Openbaar Ministerie) en de vraag in hoeverre het wetsvoorstel verenigbaar is met de vereisten van het EVRM, met name de artikelen 2, 6, 13 en 17.

Op basis van juridische analyse en praktijkervaring constateer ik dat de huidige waarborgen voor correctie en externe toetsing tekortschieten, terwijl het wetsvoorstel juist uitgaat van een grotere mate van discretionaire beslissingsmacht bij het OM. Dit roept vragen op over proportionaliteit, uitvoerbaarheid en rechtszekerheid.

De notitie laat daarmee zien dat bestaande correctiemechanismen binnen het OM, met name de interne klachtenregeling, in de praktijk onvoldoende bescherming bieden aan burgers, slachtoffers en nabestaanden. Dit roept fundamentele vragen op nu het wetsvoorstel voorziet in een verdere vergroting van de beslissingsmacht van het OM, terwijl rechterlijke toetsing juist wordt teruggedrongen.

Op basis van Grondwet, EVRM en beginselen van behoorlijk bestuur wordt betoogd dat versterking van bevoegdheden zonder versterking van controle en onafhankelijk toezicht de legitimiteit van de strafrechtspleging onder druk zet.

In aanloop naar uw behandeling van het initiatiefwetsvoorstel *Sneller* bied ik u hierbij een position paper aan over de gevolgen van verdere machtsconcentratie bij het Openbaar Ministerie voor rechtsbescherming en de positie van slachtoffers en nabestaanden.

De notitie is gebaseerd op juridische analyse (Grondwet en EVRM) en op ervaringen uit meerdere strafzaken, waaronder de zaak rond de moord op mijn dochter Dascha Graafsma. Daaruit komt een structureel patroon naar voren van beperkte transparantie, defensieve klachtbehandeling en het ontbreken van effectieve externe correctie.

In het bijzonder wijs ik op de conclusie dat de huidige Klachtenregeling Openbaar Ministerie niet voldoet aan de vereisten van artikel 13 EVRM en dat effectieve externe correctie ontbreekt, terwijl het wetsvoorstel juist uitgaat van uitbreiding van discretionaire bevoegdheden en vermindering van rechterlijke toetsing.

Tegen die achtergrond roept het wetsvoorstel ernstige vragen op: bevoegdheden worden uitgebreid, terwijl onafhankelijke toetsing en herstelmogelijkheden achterblijven. Dit vergroot het risico dat fouten niet worden gecorrigeerd en dat burgers tegenover een vrijwel onaantastbaar instituut komen te staan. Met deze bijdrage vraag ik uw aandacht voor deze structurele risico's met het oogmerk uw overwegingen en constitutionele toetsing te ondersteunen.

Position paper aan de Eerste Kamer

Over het functioneren van het Openbaar Ministerie, de Klachtenregeling en de risico's van verdere machtsconcentratie in het licht van het initiatiefwetsvoorstel *Sneller* (modernisering strafvordering)

Samenvatting voor leden van de Eerste Kamer

Deze notitie is opgesteld ten behoeve van de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer van het initiatiefwetsvoorstel *Sneller*. De kernboodschap luidt dat het voorstel – hoe begrijpelijk de doelstelling van efficiëntie ook is – **de machtspositie van het Openbaar Ministerie (OM) verder vergroot**, terwijl bestaande **checks and balances aantoonbaar tekortschieten**.

De analyse is gebaseerd op:

- juridische toetsing aan de Grondwet, het EVRM en beginselen van behoorlijk bestuur;
- evaluatie van de Klachtenregeling Openbaar Ministerie;
- eigen ervaringen van de indiener in de zaak rond de moord op zijn dochter Dascha Graafsma;
- kennis van en betrokkenheid bij meerdere vergelijkbare zaken.

De conclusie is dat sprake is van **structureel falen in zelfcorrectie, transparantie en rechtsbescherming** binnen het OM. In dat licht is verdere vergroting van OM-bevoegdheden **rechtsstatelijk risicovol**.

1. Aanleiding en context

Het initiatiefwetsvoorstel *Sneller* beoogt versnelling en vereenvoudiging van strafprocessen door:

- uitbreiding van buitengerechtelijke afdoeningen;
- vergroting van discretionaire bevoegdheden van het OM;
- vermindering van rechterlijke tussenkomst in eerdere fasen.

De Eerste Kamer heeft constitutioneel de taak om wetsvoorstellen te toetsen op:

- uitvoerbaarheid;
- rechtsstatelijkheid;
- proportionaliteit;
- bescherming van fundamentele rechten.

Juist vanuit die rol verdient het functioneren van het OM – en met name het **ontbreken van effectieve interne en externe correctiemechanismen** – bijzondere aandacht.

2. Juridisch kader

2.1 Grondwet

- **Artikel 1 GW** – gelijkheidsbeginsel: ongelijke behandeling door discretionaire beslissingen zonder effectieve toets.
- **Artikel 17 GW** – recht op toegang tot de rechter: feitelijke uitholling door sepot, transactie of beleidsbeslissingen zonder reële rechtsgang.
- **Artikel 112 GW** – taak van de rechterlijke macht: verschuiving van rechtsvorming en rechtsbescherming naar het OM.

2.2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

- **Artikel 2 EVRM** (recht op leven): verplichting tot effectieve, onafhankelijke en transparante opsporing bij dodelijk geweld.
- **Artikel 6 EVRM** (fair trial): ongelijke procespositie wanneer het OM rechterlijke taken benadert.
- **Artikel 13 EVRM** (effectief rechtsmiddel): klachtenregeling voldoet niet aan het vereiste van effectieve remedie.
- **Artikel 17 EVRM**: verbod van misbruik van recht.

Jurisprudentie van het EVRM benadrukt dat bij ernstige feiten – waaronder levensdelicten – **geen schijn van partijdigheid of institutionele zelfbescherming mag bestaan**.

2.3 Beginselen van behoorlijk bestuur

- Zorgvuldigheidsbeginsel
- Motiveringsbeginsel
- Fair play
- Evenredigheidsbeginsel

Deze beginselen zijn formeel van toepassing, maar blijken in de praktijk **onvoldoende afdwingbaar** binnen het OM-domein.

3. De Klachtenregeling Openbaar Ministerie: juridische en feitelijke tekortkomingen

3.1 Formeel karakter

De Klachtenregeling OM is:

- intern georganiseerd;
- niet onafhankelijk;
- niet bindend;
- niet gericht op herstel van rechtsposities.

3.2 Strijd met artikel 13 EVRM

Een interne procedure zonder onafhankelijke toets, zonder mogelijkheid tot heroverweging van kernbeslissingen en zonder structurele gevolgen, kan **niet worden aangemerkt als een effectief rechtsmiddel**.

3.3 Institutionele bias

De regeling functioneert in de praktijk als:

- legitimatie van eerder genomen beslissingen;
 - afscherming van individuele officieren;
 - bescherming van het institutionele gezag van het OM.
-

4. Casuïstiek en structureel patroon

4.1 De zaak-Dascha Graafsma

In de zaak rond de moord op mijn dochter Dascha Graafsma zijn onder meer zichtbaar geworden:

- onvoldoende onafhankelijke toetsing van opsporingskeuzes;
- beperkte transparantie richting nabestaanden;
- defensieve klachtbehandeling;
- afwezigheid van daadwerkelijke zelfcorrectie.

4.2 Vergelijkbare zaken

Uit contacten met andere nabestaanden en dossiers blijkt een patroon van:

- sepotbeslissingen zonder voldoende motivering;
- gebrek aan heropening ondanks nieuwe aanwijzingen;
- structurele onderwaardering van de positie van slachtoffers en nabestaanden.

Dit wijst niet op incidenten, maar op **systemische tekortkomingen**.

5. Gevolgen van verdere machtsvergroting van het OM

Het initiatiefwetsvoorstel *Sneller* versterkt:

- de exclusieve beslissingsmacht van het OM;
- de afstand tot rechterlijke toetsing;
- de afhankelijkheid van interne correctiemechanismen.

Gezien het falen van die mechanismen is dit:

- rechtsstatelijk disproportioneel;
 - problematisch vanuit EVRM-perspectief;
 - risicovol voor slachtoffers en burgers.
-

6. Oordeel en aanbevelingen aan de Eerste Kamer

6.1 Oordeel

Zonder fundamentele versterking van:

- onafhankelijke controle;
- klachtenafhandeling;
- rechtsbescherming voor burgers en nabestaanden,

is verdere uitbreiding van OM-bevoegdheden **onverantwoord**.

6.2 Aanbevelingen

1. **Verwerp of schors** het wetsvoorstel totdat onafhankelijke waarborgen zijn geregeld.
 2. Eis **externe klachtbehandeling** bij het OM.
 3. Versterk de positie van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces.
 4. Borg rechterlijke toetsing bij zware en onomkeerbare beslissingen.
 5. Vraag een **onafhankelijke evaluatie** van het functioneren van het OM.
-

7. Slot

Efficiëntie mag nooit prevaleren boven rechtsbescherming. Een rechtsstaat die het OM meer macht geeft zonder effectieve controle, **ondermijnt het vertrouwen van burgers en schaadt de legitimiteit van het strafrecht.**

Bijlage 0 – Samenvatting

Kernpunten bij het initiatiefwetsvoorstel *Sneller*

Doel wetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel *Sneller* beoogt versnelling en vereenvoudiging van het strafproces door vergroting van de buitengerechtelijke afdoening en uitbreiding van de discretionaire bevoegdheden van het Openbaar Ministerie (OM).

Hoofdbezwaar

Het voorstel vergroot de machtspositie van het OM aanzienlijk, terwijl de bestaande controlemechanismen aantoonbaar tekortschieten. De interne Klachtenregeling Openbaar Ministerie functioneert niet als effectief rechtsmiddel en voldoet niet aan artikel 13 EVRM.

Rechtsstatelijk kader

- Art. 2 EVRM vereist een onafhankelijke en effectieve opsporing bij levensdelicten.
- Art. 6 EVRM verlangt een eerlijke procedure en daadwerkelijke rechterlijke toetsing.
- Art. 13 EVRM garandeert een effectief rechtsmiddel bij schendingen van fundamentele rechten.
- Art. 17 EVRM een verbod van misbruik van recht.

De huidige praktijk binnen het OM laat zien dat deze waarborgen onvoldoende zijn verzekerd.

Empirische onderbouwing

Op basis van eigen ervaringen in de zaak rond de moord op mijn dochter Dascha Graafsma, en kennis van meerdere vergelijkbare zaken, blijkt een structureel patroon van:

- gebrek aan transparantie;
- defensieve klachtbehandeling;
- onvoldoende heroverweging van opsporings- en sepotbeslissingen;
- marginalisering van slachtoffers en nabestaanden.

Risico van het wetsvoorstel

Door bevoegdheden verder te concentreren bij het OM zonder versterking van externe toetsing, wordt het risico vergroot op oncorrigeerbare fouten, institutionele zelfbescherming en verlies van publiek vertrouwen.

Oordeel

Zonder aanvullende waarborgen is aanvaarding van het wetsvoorstel *Sneller* rechtsstatelijk onverantwoord.

Aanbevelingen aan de Eerste Kamer

1. Eis onafhankelijke klachtbehandeling bij het OM.
 2. Borg rechterlijke toetsing bij zware en onomkeerbare beslissingen.
 3. Versterk de rechtspositie van slachtoffers en nabestaanden.
 4. Overweeg aanhouding of wijziging van het wetsvoorstel totdat deze waarborgen zijn geregeld.
-
-

Conceptvoorstel (werknaam): De Dascha-wet

Invoering van een Prejudiciële Toetsingskamer Strafzaken

1. Aanleiding en probleemstelling

De voorgenomen afschaffing of beperking van de **ministeriële aanwijzingsbevoegdheid** ten aanzien van het Openbaar Ministerie vergroot de zelfstandige machtspositie van het OM aanzienlijk. Deze ontwikkeling versterkt de noodzaak van **alternatieve, onafhankelijke en rechtsstatelijk verankerde controlemechanismen**.

De huidige correctiemogelijkheden schieten tekort:

- de **artikel 12 Sv-procedure** is achteraf, traag, complex en juridisch zwaar;
- de **klachtenregeling OM** is intern, niet onafhankelijk en niet rechtsherstellend;
- rechterlijke toetsing vindt veelal pas plaats ná onomkeerbare beslissingen (zoals sepot, niet-opsporen of beperkte vervolging).

Dit leidt tot een structureel tekort aan **tijdige en effectieve rechtsbescherming**, met name voor slachtoffers en nabestaanden bij ernstige strafbare feiten.

2. Doel van de Dascha-wet

De Dascha-wet beoogt:

- het versterken van **macht en tegenmacht** binnen de strafrechtspleging;
- het bieden van een **laagdrempelige, snelle en onafhankelijke second opinion**;

- het waarborgen van **EVRM-conforme rechtsbescherming**, in het bijzonder bij levensdelicten;
- het herstellen van vertrouwen in de strafrechtelijke instituties.

De kern van het voorstel is de instelling van een **Prejudiciële Toetsingskamer Strafzaken (PTS)** bij iedere rechtbank.

3. De Prejudiciële Toetsingskamer Strafzaken (PTS)

3.1 Positionering

- De PTS wordt ondergebracht bij de **rechtbank**.
- De kamer maakt deel uit van de rechterlijke organisatie en wordt geregeld in de **Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO)**.
- De PTS opereert onafhankelijk van het Openbaar Ministerie.

3.2 Samenstelling

- De PTS bestaat uit **drie rechters** (meervoudig).
 - Rechters zijn ervaren strafrechters.
 - Benoeming geschiedt volgens de reguliere regels van de rechterlijke macht.
-

4. Bevoegdheden en reikwijdte

4.1 Toetsingsmoment (prejudicieel)

De PTS kan worden ingeschakeld **voorafgaand aan**:

- een sepotbeslissing;
- een beslissing om niet of beperkt op te sporen;
- het afzien van vervolging bij ernstige strafbare feiten;
- andere beslissingen met onomkeerbare gevolgen.

4.2 Wie kan verzoeken?

Een verzoek kan worden ingediend door:

- slachtoffers;
- nabestaanden;
- rechtstreeks belanghebbenden.

Bij voorkeur met **lichte motivering**, zonder verplichte procesvertegenwoordiging.

5. Procedurele kenmerken

5.1 Laagdrempelig

- Geen verplichte advocaat.
- Eenvoudig verzoekschrift.
- Beperkte formele eisen.

5.2 Snelrechtelijk

- Beslissing binnen een korte, wettelijk vastgelegde termijn (bijv. 14 of 21 dagen).
- Schriftelijke procedure, tenzij mondelinge toelichting noodzakelijk is.

5.3 Inhoud van de toets

De PTS toetst onder meer:

- of het OM in redelijkheid tot zijn beslissing kon komen;
- of het onderzoek volledig en zorgvuldig is geweest;
- of alternatieve opsporings- of vervolgingsrichtingen onterecht zijn uitgesloten;
- of EVRM-verplichtingen (met name art. 2) zijn nageleefd.

6. Uitkomsten van de toetsing

De PTS kan:

- het OM-verzoek bevestigen;
- het OM opdragen tot nader onderzoek;
- het OM opdragen tot heroverweging van een voorgenomen beslissing;
- zwaarwegende aanbevelingen doen die gemotiveerd moeten worden gevolgd.

De beslissing is **gemotiveerd en kenbaar**.

7. Verhouding tot artikel 12 Sv

De Dascha-wet:

- vervangt **niet** artikel 12 Sv;
- fungeert als **voortraject**;
- kan artikel 12-procedures verminderen of inhoudelijk verbeteren.

Hiermee wordt rechtsbescherming **tijdig, proportioneel en effectiever**.

8. Rechtsstatelijke en internationale inbedding

De Dascha-wet sluit aan bij:

- artikel 2 EVRM (effectieve opsporing);
 - artikel 6 EVRM (fair trial);
 - artikel 13 EVRM (effectief rechtsmiddel);
 - ARTIKEL 17 EVRM (verbod van misbruik van recht)
 - beginselen van behoorlijk bestuur;
 - aanbevelingen van het EHRM inzake onafhankelijke toetsing bij ernstige strafzaken.
-

9. Wetstechnische inbedding (globaal)

- Opname van een **nieuw hoofdstuk of afdeling** in de Wet op de rechterlijke organisatie.
 - Verwijzing in het Wetboek van Strafvordering naar de prejudiciële toetsingsmogelijkheid.
 - Nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur of procesreglement.
-

10. Slot

De Dascha-wet biedt een evenwichtige, beperkte en rechtsstatelijk verantwoorde correctie op de groeiende machtspositie van het Openbaar Ministerie. Het voorstel versterkt het vertrouwen in de strafrechtspleging en voorkomt dat burgers pas achteraf en na jaren procederen toegang krijgen tot rechterlijke toetsing.

De kern is eenvoudig: **eerder toetsen, sneller corrigeren, beter beschermen**.

1. Concept Memorie van Toelichting (hoofddlijnen)

1.1 Aanleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot versterking van de rechtsstatelijke controle op het handelen van het Openbaar Ministerie (OM) in een context waarin diens zelfstandige bevoegdheden worden uitgebreid en de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid wordt beperkt of afgeschaft. Daarmee verschuift de balans binnen de strafrechtspleging wezenlijk.

De wetgever acht het noodzakelijk om deze machtsverschuiving te compenseren met een **tijdige, onafhankelijke en laagdrempelige rechterlijke toets**, met name bij beslissingen die onomkeerbare gevolgen kunnen hebben voor slachtoffers en nabestaanden.

1.2 Probleemstelling

De bestaande rechtsmiddelen – met name de artikel 12 Sv-procedure – bieden slechts achteraf, na vaak langdurige en complexe procedures, toegang tot rechterlijke toetsing. De interne klachtenregeling van het OM biedt geen onafhankelijke of rechtsherstellende toets en voldoet niet aan artikel 13 EVRM.

Hierdoor ontstaat een rechtsstatelijk hiaat: beslissingen met grote impact blijven in de praktijk veelal ongetoetst.

1.3 Doel en strekking

Dit wetsvoorstel introduceert een **Prejudiciële Toetsingskamer Strafzaken (PTS)** bij iedere rechtbank, die voorafgaand aan bepaalde OM-beslissingen een beperkte maar wezenlijke rechterlijke toets verricht.

2. Artikelsgewijze opzet (concept – Wet op de rechterlijke organisatie)

Artikel X (nieuw) – Prejudiciële Toetsingskamer Strafzaken

1. Bij iedere rechtbank is een Prejudiciële Toetsingskamer Strafzaken ingesteld.
2. De kamer bestaat uit drie rechters met ervaring in strafzaken.
3. De kamer is belast met de prejudiciële toetsing van voorgenomen beslissingen van het Openbaar Ministerie als bedoeld in artikel Y.

Artikel Y (nieuw) – Toetsingsbesluiten

1. Een verzoek tot toetsing kan worden gedaan tegen: a. een voorgenomen sepotbeslissing; b. het afzien van (verdere) opsporing bij ernstige strafbare feiten; c. andere beslissingen met onomkeerbare gevolgen.

Artikel Z (nieuw) – Procedure

1. Het verzoek wordt schriftelijk en laagdrempelig ingediend.
 2. De kamer beslist binnen een bij wet vastgestelde termijn.
 3. De beslissing is gemotiveerd en openbaar, met inachtneming van privacybelangen.
-

3. Politiek

Kernboodschap

De Dascha-wet is geen beperking van het OM, maar een **modernisering van de rechtsstaat**: meer zelfstandigheid voor het OM vraagt om betere rechterlijke tegenmacht.

Waarom nu?

- uitbreiding OM-bevoegdheden;
- afbouw ministeriële controle;
- groeiend maatschappelijk wantrouwen.

Wat lost het op?

- voorkomt jarenlange procedures achteraf;
 - versterkt positie slachtoffers;
 - borgt EVRM-naleving.
-

4. Vergelijkingstabel: huidig recht vs. Dascha-wet

Aspect	Huidige situatie	Dascha-wet
Toetsingsmoment	Achteraf (art. 12 Sv)	Vooraf (prejudicieel)
Toegankelijkheid	Hoogdrempelig	Laagdrempelig
Duur	Maanden/jaren	Dagen/weken
Onafhankelijkheid	Beperkt	Volledig rechterlijk
EVRM-conform	Onvoldoende	Versterkt

5. Publieke uitleg

Wat is de Dascha-wet?

De Dascha-wet introduceert een snelle rechterlijke toets vóóordat het Openbaar Ministerie definitieve beslissingen neemt in zware strafzaken. Niet achteraf procederen, maar vooraf controleren.

Waarom is dat nodig?

Omdat fouten in opsporing en vervolging vaak pas zichtbaar worden wanneer het te laat is. De huidige rechtsmiddelen komen dan te laat of zijn te zwaar.

Wat verandert er?

Slachtoffers en nabestaanden krijgen een laagdrempelige mogelijkheid tot een second opinion door een rechter, zonder jarenlang procederen.

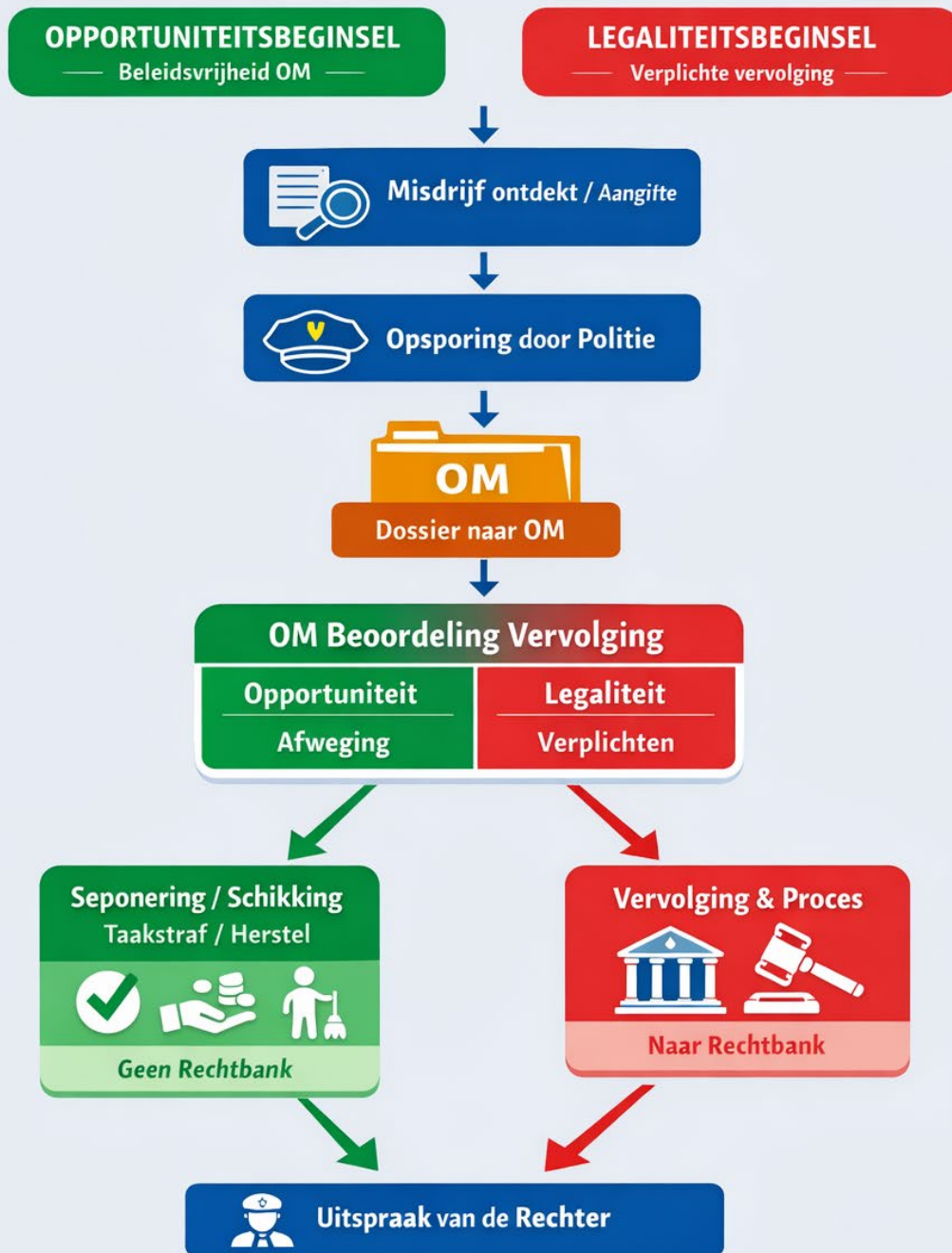
De kern

Meer macht voor het OM vraagt om meer rechterlijke tegenmacht. Dat is geen wantrouwen, maar goed bestuur.

N.B.

Betreffende de mogelijkheden om zaken met vormen van terugwerkende kracht aan de PTS te kunnen voorleggen heb ik nog in onderzoek.

OM in Nederland: Opportuniteit vs. Legaliteit



Ministeriële Invloed op Vervolging in Europa

 **Volledig Onafhankelijk**
Geen ministeriële inmenging in strafzaken. Zweden, Finland, Estland

 **Beperkte Bevoegdheid**
Minister kan beperkte instructies geven. Duitsland, Denemarken

 **Onder Politieke Controle**
Minister stuurt in specifieke zaken. Polen, Hongarije

Nederland Nu

Minister kan aanwijzingen geven aan OM.

Naar Onafhankelijker Model

Nu



Bijzondere Bevoegdheid Minister

Kan sturen in individuele zaken.

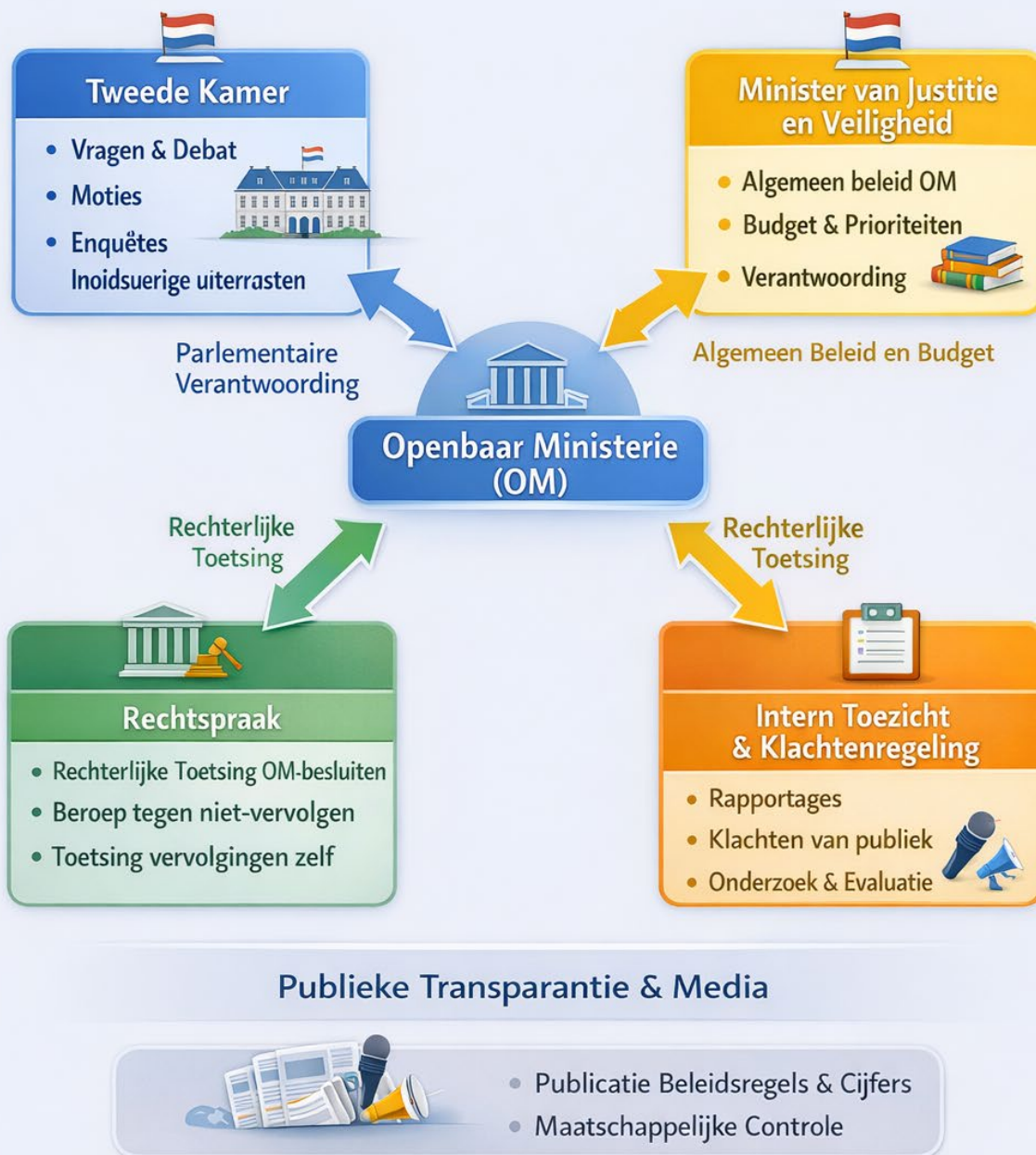
Na Wetsvoorstel



Bevoegdheid Afschaffen

Geen aanwijzingen in zaken.

Controle op het Openbaar Ministerie na Afschaffing Bijzondere Aanwijzingsbevoegdheid



Verandering van bevoegdheden

Initiatiefvoorstel-Sneller (Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid OM)

