

## **Rede Edwin Bleichrodt bij de installatie als procureur-generaal bij de Hoge Raad**

### *Introductie*

Vandaag heb ik het voorrecht u als twintigste procureur-generaal in de geschiedenis van de Hoge Raad der Nederlanden te mogen toespreken. Ik doe dat volgens de traditie met een installatierede. Misschien verwacht u dat deze installatierede een concreet programma van aanpak zal bevatten, een soort troonrede of – minder deftig – een businessplan. In dat geval moet ik u meteen teleurstellen: ik zal aan die verwachting niet voldoen. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is geen politicus, die een programma voor de komende jaren presenteert en evenmin een CEO. De agenda van de procureur-generaal wordt voor een belangrijk deel bepaald door vragen en zaken die vanwege de positie van het ambt in de rechtsstaat aan hem of haar worden voorgelegd. In deze rede wil ik nader stilstaan bij die positie. Daarbij zal ik deze in historisch perspectief plaatsen en ingaan op enkele thema's die naar verwachting de komende jaren de agenda mede zullen bepalen.

### *Bestendinging door verandering*

In 1838 werd de eerste procureur-generaal bij de Hoge Raad, Tobie Constantijn de Bordes, geïnstalleerd. Het waren andere tijden. Pas een jaar na 1838 reed de eerste stoomtrein in Nederland zijn eerste rit. De gemiddelde levensverwachting lag indertijd voor mannen ongeveer op 38 jaar en voor

vrouwen op 40 jaar.<sup>1</sup> De parlementaire democratie stond nog in de kinderschoenen. Tien jaar later legde een Grondwetswetsherziening de basis voor ons huidige stelsel van parlementaire democratie.

Sinds 1838 is de samenleving onherkenbaar veranderd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de sociaal-economische verhoudingen, voor de manier waarop wij met elkaar omgaan, voor de rol van de overheid en wat van de overheid wordt verwacht. Veranderingen in de samenleving hebben gevolgen voor het werk van rechterlijk ambtenaren. Ook veranderingen in de staatkundige verhoudingen hebben hun doorwerking.

Zoals u, mevrouw de president, hebt benadrukt in uw installatierede, moet rechtspraak zijn gericht op het waarborgen van continuïteit in het rechtssysteem *in verbinding met* de samenleving. Hoewel de uitoefening van de taak van rechterlijk ambtenaren dus is verbonden met ontwikkelingen in de samenleving, is het voor de stabiliteit van die samenleving en voor de geloofwaardigheid van hun oordelen en handelingen nodig dat deze niet worden beheerst door de waan van de dag, laat staan door de grillige dynamiek van de sociale media. Dat geldt ook voor de bijzondere taken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het is deze uitdaging waarvoor wij ons gesteld zien: inspelen op veranderingen in de samenleving met

---

<sup>1</sup> F. van Poppel c.s., Hoe lang leefden wij? Historische veranderingen in de levensduur en het doodsoorzakenpatroon, te raadplegen via [cbs.nl](http://cbs.nl).

waarborging van de continuïteit die voor het vertrouwen in de rechterlijke macht essentieel is.

In de Tijgerkat van Tomasi di Lampedusa staat de volgende intrigerende zin: "als we willen dat alles blijft zoals het is, moet alles anders worden". Ik zal vandaag bepaald niet betogen dat alles anders moet. Maar om de continuïteit van de positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad te bevorderen, is soms aanpassing van de wettelijke taakstelling en van de positionering ten opzichte van andere instituties nodig gebleken. Daarvan zal ik voorbeelden geven. Daarbij zal ik mij concentreren op de positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ten opzichte van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur.

### *Verhouding tot het openbaar ministerie*

Eerst de verhouding tot het openbaar ministerie. In 1838 was de procureur-generaal bij de Hoge Raad de hoogste ambtenaar van het openbaar ministerie. Hij was bevoegd bevelen te geven aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven en aan de hoofdofficieren van justitie en de leden van het openbaar ministerie waren aan zijn disciplinair toezicht onderworpen. Toch was zijn leidinggevende positie onvolkomen. De dagelijkse leiding van het openbaar ministerie berustte bij de procureurs-generaal bij de hoven. Op het terrein van de opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging had de procureur-generaal bij de Hoge Raad, op een enkele uitzondering na, geen bevoegdheden.

De positie ten opzichte van het openbaar ministerie is sindsdien veranderd. Ik wijs in dit verband op twee ontwikkelingen die van betekenis zijn.

In de eerste plaats maakt de procureur-generaal bij de Hoge Raad sinds 1999 niet langer deel uit van het openbaar ministerie. Het ambt van procureur-generaal bij de Hoge Raad is niet alleen feitelijk, maar ook volgens de wet een ambt *sui generis*. Dat wordt onderstreept doordat een afzonderlijk hoofdstuk in de Wet op de rechterlijke organisatie aan dat ambt is gewijd.

De ontkoppeling heeft ruimte geboden voor een nieuwe, betekenisvolle verhouding tot het openbaar ministerie. Het sleutelwoord hierbij is niet langer hiërarchie maar toezicht. Deze verandering sluit goed aan bij de algemene taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad volgens art. 121 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Volgens deze bepaling waakt de procureur-generaal in het bijzonder voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de Hoge Raad, de gerechtshoven en de rechtbanken. In aansluiting op deze algemeen geformuleerde taak bepaalt art. 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie dat, indien naar het oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, hij de minister daarvan in kennis kan stellen. Daarmee is de basis gelegd voor een vorm van aanvullend, in onafhankelijkheid uitgevoerd thematisch toezicht op het openbaar ministerie. *Aanvullend*, omdat van toezicht in de

volle breedte geen sprake is. Het toezicht mag de behandeling van individuele zaken die aan de rechter zijn voorgelegd of kunnen worden voorgelegd niet doorkruisen. *Onafhankelijk*, vanwege de positie van de procureur-generaal, die uiteindelijk zelf beslist over de thema's waarnaar onderzoek zal worden gedaan, de reikwijdte van het onderzoek en de invulling daarvan. Het *thematisch* karakter betekent dat thema's die in de reguliere cassatieprocedure niet aan de orde komen maar wel van belang zijn voor de handhaving van het recht voorwerp van toezicht kunnen zijn.

Aan dit thematisch onderzoek zal ook de komende jaren invulling worden gegeven, op korte termijn op het terrein van cybercrime en op het gebied van strafbeschikkingen. Bij de uitvoering daarvan wordt zo nodig ook de samenwerking met andere instanties gezocht, zoals met de Inspectie van Justitie en Veiligheid. Het is een misverstand te denken dat onafhankelijkheid betekent dat contact met de ander uit de weg moet worden gegaan. Contact in verband met de afbakening van domeinen kan zelfs de onafhankelijkheid bevorderen. Daarom zijn hierover in een protocol tussen de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Inspectie van Justitie en Veiligheid afspraken gemaakt.

Hoe meer het toezicht op het openbaar ministerie tot wasdom komt, des te prangender wordt wel de vraag of het huidige, zeer globale wettelijke kader daarvoor geen nadere uitwerking verdient. Bovendien past een relativerende opmerking. De wijze waarop invulling kan worden gegeven

aan de diverse toezichthoudende taken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt begrensd door de capaciteit die daarvoor ter beschikking staat. In verhouding tot andere instanties die met toezicht zijn belast, zijn het parket en het kabinet van de procureur-generaal gering van omvang.

Een tweede voorbeeld betreft de regeling van de ambtsdelicten. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met de vervolging van ambtsdelicten begaan door Kamerleden, ministers en staatssecretarissen (art. 111, tweede lid, aanhef en onder a, Wet op de rechterlijke organisatie). Volgens art. 119 van de Grondwet staan Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven terecht voor de Hoge Raad. Daarvoor is een opdracht tot vervolging van de regering of de Tweede Kamer nodig, die wordt gegeven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dat is tot op heden overigens niet voorgekomen.

In een rapport uit juli 2021 beveelt de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen wijziging van deze regeling aan.<sup>2</sup> De commissie wijst erop dat in de huidige regeling politieke overwegingen en machtsverhoudingen een rol kunnen spelen bij de vervolgingsbeslissing. De commissie adviseert daarom onder meer om art. 119 Grondwet te schrappen. De bevoegdheid om te beslissen over de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten moet volgens de commissie toekomen aan de procureur-generaal bij de Hoge

---

<sup>2</sup> Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, *Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen*, Den Haag 2021.

Raad. De procureur-generaal kan in dat verband het openbaar ministerie ook opdragen om een opsporingsonderzoek in te stellen. De bevoegdheid om aan het openbaar ministerie in dat verband aanwijzingen te geven berust in de voorstellen voor die gevallen niet langer bij de minister van Justitie en Veiligheid, maar bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dat laatste zou volgens de commissie ook moeten gelden voor gevallen waarin het gaat om een strafrechtelijk onderzoek naar gewone, niet-ambtsmisdrijven door Kamerleden en/of bewindspersonen in functie. De vervolging vindt in de voorstellen in alle gevallen plaats volgens de normale strafvorderlijke competentieregeling en dus niet langer bij de Hoge Raad in eerste en enige instantie.

Ook deze voorstellen ademen een wens tot vernieuwing die de continuïteit van de positie van de procureur-generaal in onze rechtsstaat juist bevordert. De onafhankelijke positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is ook hier de kurk waarop de voorgestelde stelselwijziging drijft. Daardoor is juist de procureur-generaal in de positie om – onafhankelijk van politieke invloeden en overwegingen – te beslissen of in de bedoelde gevallen een opdracht tot vervolging of een aanwijzing aan het openbaar ministerie moet worden gegeven.

### *Verhouding tot de zittende magistratuur*

Voor het disciplinair toezicht op rechters is van betekenis dat de procureur-generaal onafhankelijk is, in de nabijheid van

de Hoge Raad als beslissingsbevoegde instantie verkeert en als taak heeft te waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten. Rechters kunnen alleen op vordering van de procureur-generaal door de Hoge Raad worden geschorst en ontslagen. Daarnaast kan degene die een klacht heeft over de wijze waarop een rechter zich in de uitoefening van zijn functie jegens hem of haar heeft gedragen, de procureur-generaal bij de Hoge Raad verzoeken een vordering bij de Hoge Raad in te stellen tot het doen van een onderzoek naar die gedraging. Deze taak heeft aan gewicht gewonnen in een samenleving die mondiger is geworden en waarin gedragingen van autoriteiten, ook van rechters, eerder ter discussie worden gesteld. In de praktijk zoeken presidenten van de gerechten de afstemming met de procureur-generaal bij de Hoge Raad in verband met disciplinaire kwesties die rechters betreffen. Daarvoor blijft ook de komende jaren de deur openstaan.

### *Herziening*

Ook in de strafvorderlijke herzieningsregeling heeft het parket bij de Hoge Raad een belangrijke rol gekregen.

Een van de gronden voor herziening van een onherroepelijk geworden uitspraak is de aanwezigheid van een novum. Kort samengevat gaat het daarbij om een gegeven dat bij het onderzoek ter terechtzitting aan de rechter niet bekend was, terwijl een ernstig vermoeden bestaat dat, als hij daarmee wel bekend zou zijn geweest, het onderzoek zou hebben geleid tot bijvoorbeeld een vrijspraak (art. 457, eerste lid,



aanhef en onder c, Sv). Soms bestaan er wel aanwijzingen dat zich een novum voordoet, maar zijn deze onvoldoende om het bedoelde ernstige vermoeden te kunnen dragen. Voor dat geval heeft de wetgever in 2012 een voorziening getroffen. Bij ernstige misdrijven kan de gewezen verdachte de procureur-generaal bij de Hoge Raad verzoeken nader feitenonderzoek te doen naar de aanwezigheid van een novum (art. 461 Sv). De procureur-generaal kan zich daarbij doen bijstaan door een onderzoeksteam en aan de rechter-commissaris opdragen bepaald onderzoek te verrichten (art. 463 Sv). Na het onderzoek kan de gewezen verdachte in de onderzoeksresultaten aanleiding vinden een aanvraag tot herziening in te dienen. De procureur-generaal kan ook zelf bij de Hoge Raad herziening vorderen (art. 458, eerste lid, aanhef en onder a, en art. 460, eerste lid, Sv). Het parket bij de Hoge Raad heeft hiermee een sleutelrol in de herzieningsprocedure gekregen. In de praktijk vinden – soms omvangrijke - onderzoeken in dit kader ook daadwerkelijk plaats.

Ook hierbij gaat het om een vernieuwing die recht doet aan de kern van het ambt en die daarmee juist de continuïteit ervan bevordert: de procureur-generaal is onafhankelijk, in de nabijheid van de Hoge Raad die over de herzieningsaanvraag oordeelt en waakt voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten. Daarbij past een centrale rol bij het redresseren van onterechte veroordelingen.

## *Het nemen van conclusies*

Bij dit alles vraagt ook de belangrijkste taak die de wet aan de procureur-generaal toebedeelt, de aandacht: het nemen van conclusies in zaken die aanhangig zijn bij de Hoge Raad. Een conclusie is een onafhankelijk en met redenen omkleed advies aan de Hoge Raad, waarbij het te beslechten geschil ook kan worden geplaatst in het bredere verband van de rechtsontwikkeling.<sup>3</sup> Die taak wordt in de praktijk voor het leeuwendeel door de advocaten-generaal uitgeoefend.

Over die taak bestaan misverstanden. Zo leeft bij sommigen de gedachte dat het welzijn van de advocaat-generaal kan worden afgemeten aan het aantal keren dat hij of zij door de Hoge Raad wordt gevolgd. Hetzelfde zou gelden voor de kwaliteit van de advocaat-generaal. Beide kan ik niet onderschrijven. Soms is het zelfs prettig dat een gepubliceerde conclusie de facto als een *dissenting opinion* fungeert, waarin naar voren komt hoe ook tegen de zaak kan worden aangekeken. Een raadsheer die in de beslotenheid van de raadkamer zijn of haar concept ziet sneuvelen, heeft deze luxe niet. De kwaliteit van een conclusie die niet is gevolgd, hoeft bovendien niet onder te doen van die waarvan de Hoge Raad niet is afgeweken. Mijn verre voorganger Remmelink stelde zelfs dat veeleer de beste, meest inventieve advocaten-generaal het minst worden gevolgd. Hoe dat ook zij: duidelijk is wel dat het parket de Hoge Raad ook af en toe zal moeten uitlokken gebaande paden te verlaten, bijvoorbeeld om in de pas te blijven met

---

<sup>3</sup> Zie ook *Kamerstukken II 2009/10*, 32 50, nr. 3, p. 17.

maatschappelijke ontwikkelingen of met de stand van het Europese recht. De kans in een dergelijk geval niet gevolgd te worden, is groter dan in gevallen waarin de conclusie langs de rechte lijn van vaste rechtspraak is opgebouwd. Dat is wat anders dan vechten tegen windmolens, een uitdrukking die in de huidige klimaatdiscussie overigens een nieuwe lading lijkt te krijgen. Ook kan het zinvol zijn met het oog op de rechtsontwikkeling bepaalde onderwerpen te selecteren om in een conclusie meer dan gebruikelijk uit te diepen om de Hoge Raad beter in staat te stellen de lijnen in de rechtspraak te verhelderen of te nuanceren. Een vruchtbare wisselwerking tussen conclusie en arrest kan op deze wijze worden bevorderd. In navolging van de term ‘overzichtsarrest’ hoop ik dat ook de term ‘overzichtsconclusie’ ingeburgerd zal raken.

Een conclusie is niet zoiets als een weersverwachting. Een conclusie bevat een zelfstandig oordeel van een advocaat-generaal over de zaak. Dat oordeel is zelfs zo individueel bepaald, dat het kan afwijken van de mening van degene namens wie de conclusie wordt ondertekend, de procureur-generaal. Daarin verschilt de positie van de procureur-generaal bijvoorbeeld van die van een minister, die het minder op prijs zal stellen als een brief die namens hem of haar uitgaat een standpunt vertolkt waarmee hij of zij het niet eens is. Juist de verschillende invalshoeken die binnen het parket leven, kunnen bevorderen dat aan de Hoge Raad verschillende perspectieven worden voorgelegd. Daardoor kan het referentiekader voor de beoordeling van geschillen worden verbreed en wordt voorkomen dat bij het parket

sprake is van koekoek eenzang. Die inhoudelijke verschillen doen overigens niets af aan het gevoel van gemeenschappelijkheid en collegialiteit in het parket, dat ik de afgelopen jaren heb ervaren en de komende jaren zal koesteren en bewaken. Het is een groot voorrecht in het parket werkzaam te mogen blijven.

### *Afronding*

Ik rond af. Het takenpakket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is sinds 1838 substantieel uitgebreid. Verdere wijzigingen zullen de komende jaren voorwerp van debat zijn. De tijd is te kort om aan alle taken van de procureur-generaal aandacht te besteden. Naast de advisering aan de Hoge Raad in concrete zaken, heeft het houden van toezicht aan gewicht gewonnen. In dit verband valt ook nog te wijzen op de toezichthoudende rol van de procureur-generaal op de verwerking van persoonsgegevens in het rechterlijk domein (AVG).

De huidige maatschappelijke context vraagt meer dan voorheen om toegankelijkheid, ook van het werk van de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad. Het parket heeft daaraan sinds 2018 onder meer invulling gegeven door vaker conclusies te publiceren voordat de Hoge Raad arrest heeft gewezen. Samen met de Hoge Raad is gewerkt aan digitalisering van de cassatieprocedure. Aan deze ontwikkelingen zullen wij de komende jaren verder invulling blijven geven.

Het veelkleurige takenpakket dat hoort bij het ambt van de procureur-generaal garandeert dat ik mij de komende jaren niet zal vervelen. Geruststellend is dat ik er niet alleen voor sta, maar samen kan optrekken met de plaatsvervangend procureur-generaal Mark Wissink, de advocaten-generaal en de ervaren leden van het kabinet van de procureur-generaal en dat ik kan staan op de sterke schouders van mijn voorgangers. Ook zie ik uit naar de samenwerking met u, mevrouw de president, in het kader van de gemeenschappelijke organisatie van de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad.

In een interview met mijn voorganger Jos Silvis in Trouw van gisteren heeft een eikenhouten kast op de kamer van de procureur-generaal symbolische betekenis. Deze kast is afkomstig van voormalig procureur-generaal Berger en is door zijn opvolgers in ere gehouden. Voor de journalist symboliseert de kast dat Jos Silvis niet iemand is die wil veranderen om te veranderen. Ik kan u verzekeren dat ook ik de kast in ere zal houden. Ik heb deze slechts een klein stukje laten verschuiven.