



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Besluit DNA-onderzoek als uiting van een regressieve, zelfstandige AMvB-opvatting

Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (2003). Besluit DNA-onderzoek als uiting van een regressieve, zelfstandige AMvB-opvatting. *Regelmaat: Kwartaalblad Voor Wetgevingsvraagstukken*, 2, 78-83. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3917>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3917>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Objets trouvés

Besluit DNA-onderzoek als uiting van een regressieve zelfstandige-AMvB-opvatting

1. Wijziging van het Besluit DNA-onderzoek

Zowat op kerstavond, 24 december 2002, plaatste Minister van Justitie Donner, nog net op de valreep van het zelfs voor hem verplichte kerstverlof, een door hemzelf voorgedragen koninklijk besluit in het *Staatsblad*. Het betreft het koninklijk besluit van 16 december 2002, houdende wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken, het Besluit van 4 december 1925 tot uitvoering van de artikelen 62 en 76 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (*Stb.* 1925, 460) en het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek (verder: Besluit DNA-onderzoek).

Het nieuwe Besluit DNA-onderzoek

geeft, vooruitlopend op de totstandkoming van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden,¹ een regeling voor het verwerken van DNA-profielen en celmateriaal van – daaraan vrijwillig meewerkende – veroordeelden. De beheerder van de DNA-databank krijgt de bevoegdheid om DNA-profielen van gedetineerden vast te leggen in een centraal beheerde DNA-databank voor strafzaken² en hun celmateriaal te bewaren. Daartoe gaf het vorige Besluit DNA-onderzoek³ nog geen mogelijkheid. Het oude Besluit DNA-onderzoek zag alleen op de verwerking van materiaal dat door verdachten of derden – al dan niet gedwongen⁴ – is afgestaan voor strafvorderlijk DNA-onderzoek in de zin van de Wet DNA-onderzoek.⁵ De gedachte om

* Prof. dr. W.J.M. Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Hij is tevens redacteur van *RegelMaat*.

1. Dat wetsvoorstel Regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden), *Kamerstukken II* 2002/03, 28 685, nr. 1-2, werd op 22 november 2002 bij de Tweede Kamer ingediend.
2. Die DNA-databank kan gebruikt worden voor opsporingsdoeleinden. De inhoud van deze DNA-databank bestaat uit biologische sporen gevonden op de plaats van het delict en celmateriaal afkomstig van bekende verdachten en derden. Vergelijking van sporen kan leiden tot de identificatie van verdachten.
3. Art. 14 lid 4 van het Besluit DNA-onderzoek in zijn oorspronkelijke vorm luidde:
'Het instituut legt in de DNA-databank het nummer van het identiteitszegel, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder b, vast, alsmede
a. het bijbehorende DNA-profiel van overleden slachtoffers van strafbare feiten,
b. het bijbehorende DNA-profiel dat is verkregen uit het celmateriaal, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van een onbekende persoon, dan wel
c. het bijbehorende DNA-profiel van verdachten en nadien veroordeelden ter zake van misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van de wet.'
4. De op 1 november 2002 in werking getreden Wet van 5 juli 2001 tot wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken, *Stb.* 2001, 335, maakt het mogelijk dat bij verdachten van een misdrijf waarvoor een vrijheidsstraf of maatregel van vier jaar of langer geldt onder dwang celmateriaal voor DNA-onderzoek kan worden afgenomen.
5. Zie de reeds aangehaalde Wet van 5 juli 2001 tot wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken, *Stb.* 2001, 335.

ook bij gedetineerden celmateriaal voor DNA-onderzoek te oogsten ten behoeve van de DNA-databank is van later datum.⁶

2. Zelfstandige algemene maatregel van bestuur

Het bijzondere van dit Besluit DNA-onderzoek is dat het een zelfstandige algemene maatregel van bestuur betreft. Voor het regelen van afname (zelfs vrijwillig) en het gebruiken van DNA-materiaal van gedetineerden in de DNA-databank bij algemene maatregel van bestuur bestaat namelijk geen *expliciete*⁷ [cursivering van mij, WV] wettelijke grondslag, zo wordt door de nota van toelichting bij het besluit erkend. Daarom wordt in de aanhef van het besluit artikel 89 lid 1 van de Grondwet toegevoegd om daarmee alsnog in die wettelijke basis te voorzien. Dat is, hoe je het ook wendt of keert, een wankel basis. De figuur van de zelfstandige maatregel van bestuur is op zijn minst gesproken omstreken en de vraag is zelfs gewettigd of ons constitutionele stelsel op dit moment nog wel ruimte biedt voor deze figuur. Zeker als men daarbij de ontwikkelingen in werking en betekenis van het legaliteitsbeginsel in aanmerking neemt.

Hoe zat het ook alweer met die constitutioneelrechtelijke twistappel, de zelfstandige algemene maatregel van bestuur (AMvB)? De discussie over de toelaatbaarheid ervan kwam op scherp te staan naar aanleiding van het Meerenberg-arrest uit 1879, waar-

in de Hoge Raad zich op het standpunt stelde dat de regering onder de toenmalige Grondwet geen bevoegdheid toekwam tot het zelfstandig, dat wil zeggen zonder wettelijke grondslag, vaststellen van AMvB's.⁸ Daarop kwam een tegenreactie. Bij gelegenheid van de grondwetswijziging van 1887 werd alsnog enige ruimte gecreëerd voor de zelfstandige AMvB. De tekst van het huidige artikel 89 lid 1 t/m 3⁹ werd in de Grondwet van 1887 opgenomen. Zolang en voorzover voorschriften van AMvB's niet door straffen worden gehandhaafd, konden ze onder die grondwettelijke bepaling – het huidige artikel 89 Gw lid 1 en 2 – nog wel zelfstandig, dat wil zeggen zonder grondslag in een delegerende wet in formele zin, worden vastgesteld. Van deze mogelijkheid is in het verleden slechts zeer beperkt gebruikgemaakt¹⁰ en terecht. Zelfstandige AMvB's 'wringen' – zeker als ze externe werking hebben – met het legaliteitsbeginsel. Weliswaar heeft de grondwetgever van 1887 ruimte willen voorbehouden voor zelfstandige, niet door straffen te handhaven AMvB's, maar die ruimte is eigenlijk grotendeels tenietgedaan door de ontwikkeling van het legaliteitsbeginsel in de tweede helft van de twintigste eeuw. Doordat de Hoge Raad, onder andere in het Fluoriderings-arrest uit 1973,¹¹ het legaliteitsbeginsel niet langer beperkt opvat als de eis die slechts inhoudt dat voor *juridisch* bindend overheids-optreden (zoals bijvoorbeeld het handhaven van regels door straffen) een wettelijk grondslag is vereist, maar die eis ook uit-

6. Bij de behandeling van de Wet DNA-onderzoek riep de motie Dittrich, Nicolai en Swildens-Roozendaal (*Kamerstukken II* 2000/01, 26 271, nr. 22) de Minister van Justitie op om te onderzoeken welke mogelijkheden er waren om onder redelijke voorwaarden gedetineerden op vrijwillige basis te stimuleren mee te werken aan DNA-onderzoek in afwachting van een wettelijke regeling op dat punt. Op 23 januari 2002 rapporteerde de Minister van Justitie over dit onderzoek en startte daarop een campagne om bepaalde groepen gedetineerden fasegewijs te stimuleren vrijwillig deel te nemen aan DNA-onderzoek, dit in het vooruitzicht op de wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, een wet die deze deelname verplicht zal stellen (*Kamerstukken II* 2001/02, 26 271, nr. 33). Het onderhavige Besluit DNA-onderzoek is een logische vervolgoperatie van deze campagne.
7. Welke impliciete wettelijke grondslag er, anders dan art. 89 lid 1 Grondwet zelf, wel voor zou kunnen bestaan, wordt, afgaande op de huidige nota van toelichting, niet duidelijk.
8. Zie HR 13 januari 1879, W 4330.
9. Art. 56 Grondwet 1887.
10. Zie voor een overzicht M. Vlasblom, 'Vermits men er niet van maken kan wat men wil. De keuze tussen wet en zelfstandige amvb', *Bestuurswetenschappen* 1982, p. 457-475 (deel I) en 547- 568 (deel II). Zie voor de inschatting ook C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, vierde druk, Deventer 2001, p. 335-336.
11. HR 22 juni 1973, NJ 1973, 386 m.nt. A.R. Bloembergen.

breidt tot *feitelijk* dwingend overheidsop treden dat per saldo de vrijheid beperkt, wordt daardoor de ruimte die de regering volgens de letter van artikel 89 lid 1 Grondwet nog heeft tot het stellen van extern werkende zelfstandige AMvB's, in de praktijk weggenomen. Hirsch Ballin is, in zijn oratie van 1983 *Vertrouwen op het recht*, een van de eerste schrijvers geweest die heeft gewezen op de belangrijke beperkingen die deze moderne betekenis van het legaliteitsbeginsel aanlegt op de bevoegdheid die artikel 89 lid 1 Grondwet vroeger vergunde. Deze opvatting heeft school gemaakt en is ook overgenomen in het rapport *Orde in de regelgeving* van de commissie-Polak uit 1985. Weliswaar wordt in het kabinetsstandpunt ten aanzien van dit rapport¹² de positie betrokken dat het wenselijk is dat enige ruimte voor extern werkende zelfstandige AMvB's in uitzonderlijke situaties en bij wijze van tijdelijke voorziening blijft bestaan, toch kan dat, als opvatting, niet afdoen aan het gegeven dat de werking van

het legaliteitsbeginsel er tegenwoordig volgens de jurisprudentie geen ruimte meer voor laat, zelfs niet in die bijzondere gevallen.^{12a} Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin ook ruimte voor extern werkende zelfstandige AMvB's voor dezelfde soort gevallen (zeer uitzonderlijke situaties en als tijdelijke voorziening) wordt voorbehouden,¹³ maken dat niet anders. De Aanwijzingen kunnen – als verzameling van louter intern werkende regels – op dit punt het constitutionele recht niet veranderen. Zelfstandige AMvB's met werking buiten de overheid worden – zeker wanneer deze verplichtingen aan de onderdanen opleggen – dan ook terecht politiek en dogmatiek als ongewenst¹⁴ en juridisch als onacceptabel¹⁵ beschouwd.

3. Het advies van de Raad van State

De Raad van State vat in zijn – voor burgers lastig vindbare¹⁶ – advies van 5 september 2002 over het ontwerp Besluit

12. Kabinetsstandpunt eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Kamerstukken II* 1986/87, 20 038, nr. 1-2.

12a. Ook Hillenbrink en Nap lijken zich te weinig bewust van de ontwikkelingen die het legaliteitsbeginsel onder andere in de jurisprudentie heeft doorgemaakt, en de gevolgen daarvan voor de aanvaardbaarheid van zelfstandige AMvB's. Ten onrechte duiden zij die gevolgen van de – met name jurisprudentiële – ontwikkeling van het legaliteitsbeginsel en de betekenis daarvan voor zelfstandige AMvB-ruimte onder de categorie 'wenselijk recht', terwijl het toch werkelijk om geldend recht gaat. Zie S. Hillenbrink & M. Nap, 'Een paardenmiddel tegen de zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur', *RegelMaat* 2002, p. 101.

13. Zie aanwijzing 21.

14. Zie Kortmann, *Constitutioneel recht*, p. 336.

15. Van Ommeren geeft in zijn proefschrift *De verplichting verankerd* een vlootschouw van bestaande opvattingen over de aanvaardbaarheid van de zelfstandige AMvB en komt daarbij tot de slotsom dat zelfstandige AMvB's geen algemeen verbindende voorschriften (volgens Van Ommeren 'algemene betrokkenen bindende regels') behoren te bevatten. Zie F.J. van Ommeren, *De verplichting verankerd* (diss. Utrecht), Zwolle 1996, p. 185. Zie ook de memorie van toelichting bij het Voorstel van rijkswet van het lid Van Oven tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (vervallen van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe), *Kamerstukken II* 2001/02, 27 570 (R. 1672), nr. 5, p. 1-2.

16. Wie de adviezen van de Raad ter zake van koninklijke besluiten wil kennen, moet zijn best doen. Ze worden niet gepubliceerd in het *Staatsblad*, en, natuurlijk, ook niet in de kamerstukken. Meestal worden ze gepubliceerd als bijvoegsel van de *Staatscourant*, maar daarin zijn ze zelfs voor abonneementshouders van de *Staatscourant* niet altijd eenvoudig (of helemaal niet) terug te vinden. Het nader rapport helpt de nieuwsgierige buitenstaander al helemaal niet verder. Meestal ontbreekt – in tegenstelling tot de gang van zaken bij wetsvoorstellen – in nadere rapporten bij koninklijke besluiten iedere vermelding van of verwijzing naar het advies van de Raad van State. Gelukkig is er tegenwoordig het via het web raadpleegbare databankstelsel van de Raad van State, Radolex, maar dat geeft weer niet altijd de volledige tekst van een advies (vaak slechts de samenvatting). Het zou de regering sieren indien ze in het nader rapport bij koninklijke besluiten onderdelen of het gehele advies van de Raad van State zou citeren, opdat burgers weten welke wijze raad waarom in de wind is geslagen of juist wel is opgevolgd.

DNA-onderzoek¹⁷ de stand van het constitutionele recht ten aanzien van zelfstandige AMvB's als volgt samen:¹⁸

'Het ontwerpbesluit strekt ertoe (...) vaststelling en opslag van DNA-profielen van veroordeelden te regelen. De grondslag daarvoor wordt gezocht in artikel 89, eerste lid, van de Grondwet (Gw), zodat via een algemene maatregel van bestuur zonder grondslag in een delegerende wet in formele zin (zogenoemde zelfstandige algemene maatregel van bestuur) uitvoering zou worden gegeven aan een in een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 januari 2002 uitgesproken voornemen.¹⁹ Aan artikel 89, eerste lid, Gw kan echter niet een algemene bevoegdheid worden ontleend om – in afwijking van het legaliteitsbeginsel – onderwerpen te regelen zonder dat de wetgever de bevoegdheid daartoe heeft gedelegeerd.²⁰

Daargelaten de vraag of de urgentie van de voorgestane regeling – mede gelet op de beperkte effecten die worden verwacht²¹ – zo groot is dat wetgeving moeilijk kan worden afgewacht, meent de Raad dat het ontwerp in elk geval een materie betreft van zodanige aard en maatschappelijk belang dat regeling zonder uitdrukkelijke grondslag in de wet niet aanvaardbaar is. Hierbij wijst de Raad in het bijzonder op het volgende.

In de eerste plaats is de vraag wanneer DNA-materiaal mag worden afgenomen in het verband van strafrechtelijk onderzoek en welk gebruik er van het materiaal mag worden gemaakt, thans geregeld in de artikelen 151a-151c en 195a-195e WvSv. Voorzover die bepalingen geen delegatiemogelijkheid bieden, bevatten zij een uitputtende regeling. Dat de thans in ontwerp voorliggende regeling vrijwillig te geven medewerking aan het afnemen van DNA-materiaal betreft, doet daar niet aan af.

In de tweede plaats moet in aanmerking worden genomen dat de opname van DNA-profielen in een registratie onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen beperkingen, als specifiek onderwerp is geregeld in de artikelen 151a, zesde lid en 195a, vierde lid, WvSv. Omdat de regeling ertoe strekt degenen die – al is het vrijwillig – DNA-materiaal hebben afgestaan in een strafproces te kunnen confronteren met de verzamelde gegevens, kan de regeling ook moeilijk anders worden geduid dan als een beperking van het grondrecht van artikel 10, eerste lid, Gw; daarvoor is een expliciete wettelijke grondslag vereist.²² Bovendien heeft het uitbreiden van de databank met DNA-profielen van veroordeelden ondubbelzinnig een strafvorderlijk doel, zodat – in het bijzonder met het oog op mogelijke recidive – artikel 1 WvSv in acht moet worden genomen.

Elk van beide redenen leidt reeds tot de conclusie dat regeling zonder uitdrukkelijke grondslag in de wet niet aanvaardbaar is. Daarom adviseert de Raad, niet over te gaan tot de voorgenomen wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken voordat daarvoor een grondslag in een wet in formele zin bestaat.'

Het aardige van dit advies is dat de Raad zich principieel positioneert in het debat over de aanvaardbaarheid van de zelfstandige AMvB. In de ogen van de Raad geeft artikel 89 lid 1 Gw geen bevoegdheid tot het zelfstandig vaststellen van AMvB's, omdat het legaliteitsbeginsel zich daartegen verzet. De Raad lijkt daarbij, net als de Hoge Raad, geen principiële uitzonderingen te willen maken voor extern werkende zelfstandige AMvB's die tijdelijk zijn en uitzonderlijke situaties proberen te bezwieren. Volgens mij geeft de Raad daarmee ook heel zuiver weer wat het legaliteitsbeginsel op dit punt vergt.

17. Advies W03.02.0287 gepubliceerd als bijvoegsel *Start*. 14 januari 2003, nr. 9.

18. Een volledig citaat is opgenomen, omdat het advies niet voor iedereen eenvoudig vindbaar is.

19. *Kamerstukken II* 2001/02, 26 271, nr. 33, p. 4.

20. Vergelijk omtrent de vereiste terughoudendheid om in uitzonderlijke gevallen, met inachtneming van de vereisten die verder uit het constitutionele recht voortvloeien, tijdelijke regelingen bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur vast te stellen aanwijzing 21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, alsmede het advies van de Raad van State van het Koninkrijk 12 maart 2001 (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 570 (R. 1672, A, p. 2).

21. *Kamerstukken II* 2001/02, 26 271, nr. 33, p. 4.

22. Art. 15 lid 4 Gw staat alleen verdergaande beperking van grondrechten van gedetineerden toe, voorzover de uitoefening van die grondrechten zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. Die situatie doet zich hier echter niet voor.

4. Het nader rapport

Het antwoord dat het nader rapport geeft op de opmerkingen van het advies van de Raad is nogal regressief. De relevante passage luidt:

‘Anders dan de Raad van State acht ik de figuur van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur in het onderhavige geval aanvaardbaar. Het betreft hier de uitoefening van een bevoegdheid welke de Grondwet vanouds aan de Kroon heeft verleend en die in het onderhavige geval ook niet onverenigbaar is met andere wetsbepalingen. Daarbij ben ik mij ervan bewust dat in aanwijzing 21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is gepreciseerd dat de figuur van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur slechts moet worden gebruikt in zeer uitzonderlijke situaties en (bovendien) bij wijze van tijdelijke voorziening. Gegeven hun aard kunnen de aanwijzingen de grondwettelijke bevoegdheden van de Kroon niet beperken en in die zin moeten zij gezien worden als een leidraad bij de uitoefening ervan. Dat neemt niet weg dat er in het onderhavige geval sprake is van een bijzondere situatie als bedoeld in aanwijzing 21. Het opsporings- en vervolgingsbelang maakt het wenselijk om veroordeelden tot de datum van inwerkingtreding van de thans nog in ontwerpfasen verkerende Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, in de gelegenheid te stellen hun celmateriaal voor DNA-onderzoek af te staan. Na die datum zal de afname van celmateriaal bij veroordeelden op gedwongen wijze plaatsvinden door middel van een bevel van de officier van justitie. Het ontwerpbesluit betreft derhalve een tijdelijke voorziening die uit een oogpunt van een efficiënte opsporing en vervolging van strafbare feiten wenselijk is. Daarbij is voorts van belang dat het besluit geen verplichtingen oplegt; het besluit ziet slechts op personen die vrijwillig en met de nodige waarborgen omgeven, celmateriaal afstaan.’

In het nader rapport van de regering ontbreekt iedere notie van of verwijzing naar de betekenis die het hedendaagse legaliteitsbeginsel heeft voor de aanvaardbaarheid van deze zelfstandige AMvB. Het feit dat het besluit geen verplichtingen oplegt

en daardoor geen wettelijke basis zou behoeven, overtuigt – als bewijs van het niet-dwingende of het niet-verplichtende karakter van het besluit – op geen enkele wijze. Zo is het zeker niet zo dat alleen maar via verplichtingen ingegrepen kan worden in iemands rechten en vrijheden. Dat kan ook via geboden, (onthouden van) permissies of toestemmingen of (vaak over het hoofd gezien) via de toekenning van allerlei bevoegdheden voor overheidsorganen.²³ In dit geval staat de feitelijke dwang van de maatregel wel vast doordat DNA-gegevens, eenmaal verkregen, tot in lengte van jaren worden opgeslagen en steeds kunnen worden gebruikt voor strafrechtelijk onderzoek. Dat de gedetineerden het benodigde celmateriaal vrijwillig afstaan, doet daar niet aan af; daar gaat dit Besluit DNA-onderzoek niet over. De bevoegdheid die hier zonder wettelijke basis per zelfstandige AMvB wordt toegekend, is om eenmaal verkregen materiaal blijvend te kunnen gebruiken, mogelijk ook ten nadele van (ooit) gedetineerden. Voor wie niet overtuigd is van de feitelijke dwang die daarvan uitgaat: de regeling geeft een (ex-)gedetineerde geen mogelijkheid om de registratie van zijn gegevens in de DNA-databank ongedaan te maken of te wijzigen. Het recht van artikel 10 Gw is, zoals de Raad ook constateert, zeer zeker in het geding. De grondwettelijke beperkingssystematiek brengt mee dat een grondrecht nooit via een zelfstandige AMvB kan worden beperkt.

Daarnaast heeft de wetgever in het Wetboek van Strafvordering (Sv) ook uitdrukkelijk niet gewild dat een lagere regelgever andere of nadere regels zou kunnen gaan stellen over het afnemen en gebruik van celmateriaal en daaruit gewonnen DNA-profielen. De Raad van State wijst er in zijn advies terecht op dat het stelsel van de artikelen 151a-151c en de artikelen 195a-195e Sv voor het afnemen van DNA-materiaal een gesloten stelsel vormt, zonder enige bevoegdheidstoekenning voor lagere regelgevers om nadere regels te stellen. Dat gesloten stelsel wordt hier doorbroken.

Voor wie – zelfs hierdoor – nog niet van de onaanvaardbaarheid van het Besluit DNA-onderzoek overtuigd zou zijn, zou

23. Zie Ph. Eijlander & W. Voermans, *Wetgevingsleer*, eerste herziene druk, Den Haag 2000, p. 35.

ik nog willen wijzen op de ratio van het legaliteitsbeginsel. De achtergrond van het legaliteitsbeginsel is de rechtsgenoten via hun directe of indirecte aandeel in democratisch gelegitimeerde wetgevingsprocessen zelf te laten bepalen – via wettelijke regelingen – wanneer en hoever de overheid in hun rechten of gedrag in kan grijpen.²⁴ Het bestuur ‘carte blanche’ te geven om – wegens allerlei, althans het bestuur, overtuigende redenen – zelfstandig te laten bepalen wanneer en hoever ze de bevoegdheid zal hebben om in te grijpen, staat haaks op die kerngedachte van het legaliteitsbeginsel. Het besluit had dan ook niet aldus mogen worden vastgesteld.

Overigens, het hele voorval heeft nog gekregen wat het verdiende: een staartje. Op 26 maart 2003 kwam het Jaarverslag 2002 van de Raad van State uit. Zowel in

het algemene gedeelte van het jaarverslag als in het onderdeel legisprudentie komt de Raad met nadruk terug op het nader rapport van de Minister van Justitie in deze kwestie. De Raad signaleert, net als ik, dat de redenering over de mogelijkheden tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften in zelfstandige AMvB's geheel voorbijgaat aan de staatsrechtelijke ontwikkelingen in de afgelopen 106 jaar. 'Het is', volgens de Raad, 'intussen staatsrechtelijke praktijk dat zelfstandige algemene maatregelen van bestuur – afgezien van bijzondere regels in het Statuut – alleen nog voor noodmaatregelen, interne huishoudelijke regels en (thans alleen nog tijdelijke) subsidieregelingen worden gebruikt.'²⁵ Met de Raad hoop ik dat die praktijk – gedeeltelijk een gedoogpraktijk – nu eindelijk eens beklijft in leven en leer.

24. Zie C.W. van der Pot & A.M. Donner (bew. door L. Prakke, J.L. De Reede & G.J.M. Van Wissen), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, veertiende druk, Deventer 2001, p. 563.

25. Raad van State, *Jaarverslag 2002*, Den Haag 2002, p. 25 en (nogmaals) p. 55.