



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Inleiding

Reestman, J.-H.; Nieuwenhuis, A.; Michel, B.; de Boer, N.

DOI

[10.5281/zenodo.5528666](https://doi.org/10.5281/zenodo.5528666)

Publication date

2021

Document Version

Final published version

Published in

Liber amicorum Besselink

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Reestman, J.-H., Nieuwenhuis, A., Michel, B., & de Boer, N. (2021). Inleiding. In N. de Boer, B. Michel, A. Nieuwenhuis, & J.-H. Reestman (Eds.), *Liber amicorum Besselink: eine Festschrift für Leonard F.M. Besselink hem feestelijk aangeboden in occasione del suo emeritato* (pp. 9-16). Universiteit van Amsterdam. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5528666>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Inleiding

TOEN ÉÉN VAN ONS zich in 1987 als aio meldde bij de leerstoelgroep Staatsrecht was Leonard al een gearriveerd lid van de staf. Hij was in Florence gepromoveerd op een proefschrift over Hugo de Groot, dat overigens vrijwel niemand ooit heeft gezien,¹ en hij had toen al een mate van scherpzinnigheid die hij al die jaren heeft behouden: vaak net iets meer gelezen, net iets dieper geanalyseerd, dat soort dingen.

Daarbij ging het Leonard niet alleen om de details maar juist ook om de grondslagen, de constitutie van het staatsrecht. Dat leidde als vanzelf tot grote belangstelling voor de verhouding tussen het Unierecht en de nationale rechtsordes van de lidstaten. Daarbij nam – en neemt – hij het standpunt in dat de opvatting dat het Unierecht ‘uit eigen kracht’ doorwerkt vanuit nationaal perspectief hooguit een idee fixe is te noemen. Men kan zich niet altijd aan de indruk onttrekken dat Leonard zich bij uitstek senang voelt bij het verdedigen van een afwijkend standpunt.

¹ Sinds 2015 wel online beschikbaar, L.F.M. Besselink, ‘Keeping faith: a study of Grotius’ doctrine of natural law’ (EUI Florence 1988), doi.org/10.2870/93254.

Gezien zijn capaciteiten en belangstelling was het niet verwonderlijk dat Leonard zijn vleugels uitsloeg en naar Utrecht vertrok, waar hij in 2005 de leerstoel Europees constitutioneel recht ging bekleden. Wij zeggen niet uit het oog uit het hart, maar nu deze Utrechtse periode in 2012 werd afgesloten met een liber amicorum,² zullen wij daarover kort zijn. De publicaties uit deze tijd maken duidelijk dat zijn eigen ‘constitutie’ dezelfde uitgangspunten behield.

Faculteit

Leonard kwam in 2012 terug naar Amsterdam om hier hoogleraar Nederlands en vergelijkend staatsrecht te worden. Overigens had hij in eerste instantie niet naar die functie gesolliciteerd: hij moest wel gevraagd worden! Dat werd hij, toen na de eerste ronde sollicitatiegesprekken zijn kandidatuur onvermijdelijk bleek. Hij werd via een achterdeurtje de procedure ingeloodst.

Daar heeft de faculteit geen spijt van gekregen, want Leonard heeft veel voor haar betekend. Leonard is ook jarenlang voorzitter van de afdeling Publiekrecht en de leerstoelgroep Staats- en bestuursrecht geweest. Ook hier weer die combinatie van werkkraft en geduld. Altijd op de hoogte van alle plannen van de faculteit, al was het maar om de al dan niet snode bezuinigingen voor de afdeling of leerstoelgroep tijdig te kunnen bestrijden. Altijd een luisterend oor voor de leden van afdeling of leerstoelgroep met hun gemêleerd aanbod van problemen, tenminste als hij klaar was met het te woord staan van studenten.

Binnen de sectie staatsrecht was Leonard veeleer een meewerkend voorman dan een managing director. Daar valt ook veel voor te zeggen nu de kerntaken van hoogleraar en overige medewerkers groten-deels overeenkomen. Hij liet bovendien veel ruimte zodat zijn medewerkers hun eigen stempel konden drukken op hun onderzoek en onderwijs. Dat heeft hun plezier in het werk veel goed gedaan.

Ook zijn promovendi gaf – en geeft – hij alle ruimte en ook voor hen had – en heeft – hij altijd alle tijd, soms zelfs wekelijks. En als een

² H.R.B.M. Kummeling e.a. (red.), *De samengestelde Besselink* (Wolf Legal Publishers 2012).

promovendus geen vaste woon- of verblijfplaats meer heeft, is er wel een bovenkamer vrij in de ruime patriciërswoning aan de Parklaan te Haarlem waar deze zijn proefschrift af kan schrijven.

Leonards onderwijs was doortrokken van gedegen aandacht voor het positieve constitutionele recht én voor constitutionele uitgangspunten en rechtsvergelijking. Hij trachtte studenten aan het denken te zetten over bijvoorbeeld het duidelijk andere karakter van een presidentieel stelsel of over de ‘dubbelrol’ die een Nederlandse minister in de Raad van de EU speelt. Deze aanpak lijkt studenten in een latere fase van de studie meer te hebben aangesproken dan de eerstejaars, die massaal een hoorcollege genieten.

Hoe hij die zoveel tijd heeft voor anderen tegelijkertijd op zo’n grote bestuurlijke en wetenschappelijke productie kan bogen, met meer dan 200 publicaties, is wonderbaarlijk en kan slechts bij benadering verklaard worden door te wijzen op zijn werklust, op zijn zeer snel werkend brein, en op zijn vermogen om te *multitasken*: hoe vaak heeft een van ons zich niet verwonderd over de vaardigheid van Leonard om tijdens vergaderingen, op het oog zonder verlies van geestelijke aanwezigheid, naar aanleiding van het besprokene allerlei ingewikkelde e-mailtjes te schrijven waar ieder ander minstens een middag over zou moeten nadenken? Zijn rijke productie is te meer opmerkelijk nu hij naast zijn werk een druk gezinsleven heeft en ook nog altviol speelt in een orkest. Etudes en variaties: werk en genoeg in één, zou men kunnen zeggen. Het is hoe dan ook opvallend dat al deze bezigheden zo’n harmonieus geheel lijken te vormen.

EuConst

Gezien zijn belangstelling voor het Europese constitutionele recht is het niet vreemd dat hij vrijwel vanaf het begin betrokken is geweest bij de *European Constitutional Law Review*, die al snel uitgroeide tot een gezaghebbend tijdschrift op het gebied van het Europese constitutionele recht in brede zin. Leonard was daar kennelijk trots op en op sommige momenten kon hij zich dan ook niet inhouden om de – inderdaad niet-geringe – *ranking* in termen van *impact factor* te verkondigen. Het kostte overigens de nodige moeite hem de redactie

binnen te hengen; het antwoord op het verzoek om toe te treden liet enige tijd op zich wachten. Zijn aanvankelijke scepsis verdween echter snel en in de loop der jaren werd zijn betrokkenheid bij het tijdschrift steeds groter. Als mede-hoofdredacteur speelde hij een centrale rol in de oplossing van het conflict dat de redactie kreeg met mede-eigenaar en uitgever Asser. Asser had zonder de redactie daarin te kennen de samenwerking met Cambridge University Press opgezegd. De daarop volgende bindend advies procedure won de redactie glansrijk dankzij de door Leonard vrijwel in zijn eentje geschreven pleitnota, die een van zijn kinderen de opmerking ontlokte dat hij ook een uitstekend advocaat zou zijn geweest.

Publicaties

Zijn publicaties bestrijken naast het Europese constitutionele recht tal van andere terreinen: van kerkrecht en de ‘vindplaatsen van de publieke moraal’ tot de betekenis van art. 7 Grondwet. Zij zijn positief-rechtelijk zeer gedegen maar zien tegelijkertijd het recht niet alleen als ‘black letter’, maar ook als een politiek en maatschappelijk verschijnsel. Uiteindelijk is het recht een ‘sociale wetenschap’, en alle drang naar kennis ‘historisch onderzoek’, zo menen wij wel eens uit zijn mond te hebben vernomen. In elk geval hebben veel van zijn publicaties ook duidelijk oog voor andere disciplines en voor juridische grensgebieden waar spannende constitutionele vragen ontstaan.

Daarbij kennen de publicaties vrijwel steeds een vorm van rechtsvergelijking, bijvoorbeeld ten aanzien van de verschillende constitutionele perspectieven op Europese integratie. Rechtsvergelijking kan als een Amsterdamse staatsrechtelijke traditie worden beschouwd; constitutionele inzichten en constitutionele rechtsvergelijking zijn nauw verbonden. Deze traditie is Leonard op het lijf geschreven. Niet alleen heeft hij grote kennis van het Amerikaanse, het Britse en het Duitse staatsrecht, maar als één van de weinige Nederlanders ook van het uiterst gecompliceerde Italiaanse staatsrecht. Ieder jaar tijgt hij naar Rome, niet als pelgrim zoals wel wordt gedacht, maar om een cursus aan de *Libera Università Internazionale degli Studi Sociali* te Rome te verzorgen.

Lexit

Na lezing van het bovenstaande mag het niet verbazen, dat één van zijn promoti, één van zijn promovendi, en twee van zijn medewerkers het plan voor een liber hebben opgevat. Op het moment dat deze inleiding geschreven wordt, kunnen wij zeggen dat dit uiterst geheime project, aangeduid met de codenaam ‘lexit’, tot een goed einde is gebracht. De in het liber bijeengebrachte bijdragen bestrijken tal van gebieden en raken vrijwel allemaal aan publicaties en onderzoek van Leonard.

Een aantal van de bijdragen heeft betrekking op het Europese constitutionele recht in ruime zin en is geïnspireerd door zijn Utrechtse inaugurele rede met de titel *A Composite European Constitution/Een samengestelde Europese constitutie*.³ In deze publicatie, misschien wel zijn beroemdste, betoogt Leonard dat de constitutie van de EU in strikte zin en de constituties van de lidstaten elkaars bestaan veronderstellen en onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Daarbij aansluitend betoogt Nicola LUPO dat het regeringsstelsel van de EU mede door de regeringsstelsels van de lidstaten bepaald wordt en daarom kan worden gekwalificeerd als een atypisch parlementair stelsel (‘a “Euro-national parliamentary system”’). Eduardo ARENAS CATALÁN stelt dat de tijd gekomen is om afstand te doen van het door Leonard gehuldigde idee dat een samengestelde Europese constitutie goed is voor de Europese Unie, omdat zij plaats kan bieden aan een grote verscheidenheid aan (nationale) constitutionele opvattingen. Volgens hem kan de EU de extreemrechtse politieke stromingen die haar voortbestaan bedreigen alleen het hoofd bieden door een Europese Republiek te stichten die, anders dan de EU, niet gebaseerd is op het neoliberale gedachtengoed. Zijn betoog loopt deels parallel met dat van Cesare PINELLI, die de Verordening betreffende het conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting kwalificeert als de uitdrukking van een bureaucratisch-legalistische benadering van het probleem van de zogenaamde ‘illiberale democratieën’ in de EU. Deze benadering miskent volgens hem dat de ontwikke-

³ Europa Law Publishing 2007.

lingen in Polen en Hongarije niet alleen de *rule of law*, maar ook de democratie en de fundamentele rechten aantasten en daarmee het fundament van de EU. Bruno DE WITTE bespreekt het verschijnsel van (internationale) akkoorden die worden gesloten tussen de regeringen van de EU-lidstaten in het kader van de (Europese) Raad bijeen. Zulke akkoorden zijn in enkele gevallen door de Verdragen zelf voorgeschreven en kunnen de integriteit van de Europese rechtsorde en de samenhang van de samengestelde constitutie bevorderen, maar deze ook schaden, bijvoorbeeld omdat de besluitvorming erover zich onttrekt aan de geldende regels en beginselen. Ook andere bijdragen hebben betrekking op de samengestelde Europese constitutie. Zo schrijft Tom EIJSBOUTS over de soevereiniteit die Emmanuel Macron claimt voor de EU en over het intrigerende vermogen van begrippen om vooruit te lopen op de feiten, en Deirdre CURTIN over *accountability loops*, min of meer informele en al dan niet toevallig ontstane netwerken van actoren (academici, parlementariërs, parlementen, rechters, de Europese Ombudsman etc.) die de publieke toegang tot EU documenten, een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van politieke verantwoordelijkheidsrelaties, kunnen helpen bevorderen. Jan-Herman REESTMAN behandelt een uitspraak van de Duitse constitutionele rechter, het *Bundesverfassungsgericht*, die in beginsel voor alle overdrachten van soevereine bevoegdheden aan de EU of aanverwante organisaties verzwaarde parlementaire meerderheden verlangt, en daarmee de voortgang van het EU integratieproject niet bepaald vergemakkelijkt.

In andere bijdragen worden nationale constitutionele kwesties aan de orde gesteld, maar is het EU recht niet ver weg. Het vrij verkeer van goederen en diensten van de samenstellende delen van het Verenigd Koninkrijk (Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland) werd vóór de Brexit geregeld door het EU recht, sindsdien door de *United Kingdom Internal Market Act 2020*. Michael DOUGAN laat zien dat deze wet zo sterk gebaseerd is op het beginsel van vrije markttoegang dat zij het economische en constitutionele overwicht dat Engeland binnen het Koninkrijk toch al heeft, alleen maar versterkt, ten koste van Schotse en Welshe constitutionele autonomie. In een andere bijdrage toont Rob WIDDERSHOVEN zich een warm voor-

stander van vrijwillige adoptie door Nederlandse bestuursrechters van Unierechtelijke concepten en beginselen in nationale zaken die geen enkel verband hebben met het Unierecht, op voorwaarde dat zij onder omstandigheden bereid blijven Nederlandse algemene rechtsbeginselen die meer bescherming bieden dan hun Unierechtelijke equivalenten, in het bijzonder het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel, toe te passen. Ernst HIRSCH BALLIN sluit aan bij een al genoemde interesse van Leonard en gaat in op het constitutionele recht ‘aan de andere zijde van de alpen’ (van hieruit gezien). Het Italiaanse constitutionele recht en de literatuur daarover kunnen ons immers het nodige leren, bijvoorbeeld het onderscheiden van een vierde staatsfunctie: de algemeen beleidsbepaling.

Weer een andere reeks bijdragen heeft betrekking op de verhouding tussen enerzijds de rechter en anderzijds wetgever en bestuur, ook zo’n onderwerp waarover Leonard veel heeft geschreven. Twee bijdragen gaan in op de Urgenda-zaak, waarin rechters de Nederlandse staat verplichtten tot een reductie van de CO₂-uitstoot in 2020 met minimaal 25% ten opzichte van 1990. Carla ZOETHOUT is het met Leonard eens dat de rechters daarbij de grenzen van de rechterlijke rechtsvorming hebben miskend en wijst, als lichtend voorbeeld, op Britse rechtspraak die de machtenscheiding wel respecteert. Christina ECKES daarentegen meent juist dat de Nederlandse rechters precies hebben gedaan wat in een constitutionele democratie en in een uitzonderlijk gevaarlijke en levensbedreigende situatie van de rechterlijke macht mag worden verwacht, in het bijzonder omdat de Nederlandse staat niet heeft kunnen duidelijk maken waarom hij aan die 25% reductie, ondanks alle wetenschappelijke en politieke consensus over de noodzaak daarvan, niet gebonden zou zijn. Jacobine VAN DEN BRINK, Rolf ORTLEP en Veerle VAN WAARDE pleiten naar aanleiding van de omstreden uitspraken van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in de toeslagenaffaire voor het opnieuw doordenken van de verhouding tussen rechter, wetgever en bestuur. Paul BOVEND’EERT gaat in op de verhouding tussen parlement en regering. Hij verhaalt hoe de regering de afgelopen jaren een beperkte opvatting is gaan huldigen van de verplichting om door de Tweede Kamer opgevraagde interne ambtelijke stukken over te leggen, en

zich zelfs op het standpunt is gaan stellen dat stukken die zien op intern beraad geen onderdeel dienen te zijn van het debat met de Kamer. Onder druk van de Kamer én van de toeslagenaffaire heeft de regering in de winter van 2021 beterschap beloofd.

Verdere bijdragen zien in het bijzonder op de grondrechten. Aernout NIEUWENHUIS vergelijkt in zijn bijdrage de EVRM-voorwaarde ‘bij wet voorzien’ met het uit de Grondwet voortvloeiende vereiste van ‘een specifieke wettelijke grondslag’; daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de grootte van de betrokken belangen – men denke aan de bestrijding van COVID-19 – deze vereisten mitigeert. Johan LEGEMAATE onderzoekt de in Nederland gevoerde discussie over een mogelijke vaccinatieplicht dan wel het bieden van bepaalde vrijheden aan gevaccineerden. Hij pleit voor een grotere mate van zorgvuldigheid bij het bespreken daarvan, nu het recht op lichamelijke integriteit en het gelijkheidsbeginsel in het geding zijn. Tenslotte richt, *last but not least*, Roel DE LANGE zijn aandacht op het kiesrecht. Hij behandelt tegen de achtergrond van de verhouding tussen kiesrecht en democratie de relevante jurisprudentie van het EHRM. Een van zijn conclusies is dat voor het behoud van de democratie een nauwelijks te reguleren ‘democratische gezindheid’ minstens zo belangrijk is als ‘het recht’. Wij hebben het sterke vermoeden dat Leonard het daarmee hartgrondig eens is.

Jan-Herman Reestman
Aernout Nieuwenhuis
Bastian Michel
Nik de Boer

