

**110. Concordantie.** Artikel 39 Statuut betreft de concordantie van wetgeving en heeft het karakter van een in de koninkrijksconstitutie zelf vastgelegde onderlinge afspraak tussen de landen. De bepaling heeft geen betrekking op een – verplichte – koninkrijksaangelegenheid en is daarom terecht in de paragraaf over onderlinge bijstand overleg en samenwerking opgenomen. Tegelijk is die afspraak in 1954 zodanig belangrijk geacht dat voor opnemings daarvan in het Statuut gekozen is. De afspraak bevat een juridisch bindende concordantieverplichting, tegelijk bevat deze verplichting een hoge mate van vrijblijvendheid. Het eerste lid van artikel 39 Statuut bepaalt dat het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht en de strafvordering, het auteursrecht, de industriële eigendom, het notarisambt en het meet- en ijkwezen zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze moeten worden geregeld. Deze verplichting staat bekend als het concordantiebeginsel. Dit beginsel gaat terug tot het begin van de negentiende eeuw, toen van belang werd gevonden dat de koloniale codificaties zo veel mogelijk overeenkomstig de Nederlandse wetgeving werden geregeld.<sup>1</sup> Sinds het Statuut geldt deze verplichting op basis van reciprociteit. In de praktijk werkt het vooral in één richting, namelijk vanuit het Nederlandse voorbeeld in de richting van de Caribische landen.

De in artikel 39 Statuut neergelegde verplichting geldt binnen twee beperkingen. Zij is alleen op bepaalde terreinen van het recht van toepassing. Zo vallen het staats- en bestuursrecht, het bestuursprocesrecht en alle sectorale wetgeving erbuiten. Verder geldt de verplichting voor de aangewezen terreinen niet absoluut, maar alleen ‘zoveel mogelijk’. De Hoge Raad heeft hieromtrent in het Homohuwelijk-arrest overwogen: ‘Het concordantiebeginsel dat in artikel 39 van het Statuut uitdrukking heeft gevonden, brengt [...] mee dat het burgerlijk recht zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze wordt geregeld, maar waar in een of meer delen van het Koninkrijk fundamenteel verschillende maatschappelijke opvattingen heersen aangaande een bepaald onderdeel van dat recht, zoals ten aanzien van de vraag of personen van hetzelfde geslacht met elkaar kunnen huwen, blijven de verschillende delen van het Koninkrijk bevoegd dat onderdeel van het recht in verschillende zin in hun wetgeving te regelen. In zoverre bestaat er ruimte voor, mede door de verschillende culturen in de Koninkrijksdelen ingegeven, verscheidenheid.’<sup>2</sup> De Hoge Raad lijkt de te willen zeggen dat de concordantieplicht alleen dan niet bestaat wanneer sprake is van fundamenteel verschillende opvattingen over een onderwerp. Daarvoor bestaat echter geen enkel aanknopingspunt.<sup>3</sup> Uiteindelijk staat het de wetgever van een land volledig vrij om een onderwerp anders dan elders binnen het Koninkrijk te regelen wanneer hij dat geboden acht, ook al ligt daar geen fundamenteel andere maatschappelijke opvatting aan ten grondslag. De afweging om al dan niet een andere weg in te slaan is aan de wetgever en niet aan de rechter. Het gaat daarbij ook nog eens om onderwerpen die geen koninkrijksaangelegenheid zijn maar tot de autonome bevoegdheid van de landen behoren.<sup>4</sup> Er is geen harde plicht tot concordantie. Evenmin is er sprake van concordantie van rechtswege. De totstandkoming van een nieuwe wettelijke regel in Nederland die in een ander deel van het Koninkrijk geen equivalent kent, leidt er niet toe dat deze regel automatisch deel van de rechtsorde van de Caribische landen gaat uitmaken.<sup>5</sup> In dit verband wordt wel gepleit voor het primaat van disconcordantie, inherent aan

---

<sup>1</sup> Lewin 2009, p. 26.

<sup>2</sup> HR 13 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ6095, r.o. 3.3.4.

<sup>3</sup> Zie in dit verband kritisch: Lewin 2009, p. 243.

<sup>4</sup> W.E. Haak, ‘Het concordantiebeginsel en het rechtswezen in het Koninkrijk’, in: Rogier & Hoogers 2004, p. 139-149, p. 139, Lewin 2009, p. 238 en p. 243 en Borman 2012, p. 193 zijn daarin eensluidend. Van Schilfgaarde, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 1999, p. 319 vindt een zekere mate van rechtsverscheidenheid zelfs verfrissend en stelt dat deze kan bijdragen aan de dialoog tussen de juridische gemeenschappen binnen het Koninkrijk.

<sup>5</sup> Hierin heel duidelijk HR 29 oktober 1999, NJ 2000/51 m.nt. A.R. Bloembergen, r.o. 3.3. J.M. Reijntjes, ‘Concordantie: Variaties op een Hollands thema’, in: Dip e.a. 2001, p. 170-188, p. 185.

een stelsel van nevenschikte rechtsstelsels, zoals dat voortvloeit uit het Statuut.<sup>6</sup> Aangezien de rechter niet bevoegd is om regelgeving van de landen te toetsen aan bepalingen van het Statuut (#125) blijft de vrijheid van de wetgever om naar bevind van zaken te handelen feitelijk ook in stand.

Hoogstens zou de gouverneur in een situatie dat de wetgever van een Caribisch land verder gaat dan de Hoge Raad aanvaardbaar lijkt te achten, die wetgeving nog via artikel 21 Reglement voor de Gouverneur wegens strijd met het concordantiebeginsel aan de koninkrijksregering kunnen voorleggen (#121), maar deze route heeft een hoog theoretisch gehalte. Dat kan ook moeilijk anders gelet op de realiteiten.<sup>7</sup> Voorstellen tot ingrijpende wijziging van de bestaande wetgeving mogen ingevolge artikel 39 lid 2 Statuut niet bij een parlement worden ingediend voordat de regeringen van de andere landen in het Koninkrijk in de gelegenheid zijn gesteld zich hieromtrent te uiten. Deze consultatieplicht houdt echter niet in dat het initiatief nemende land niet door mag gaan wanneer men er samen niet uit komt. Sterker nog: deze procedurele bepaling is in de praktijk allang een dode letter.<sup>8</sup> Het actief bouwen aan concordantie stuit dus op brede desinteresse. Daarnaast bestaat tussen de landen nogal eens een verschillend tempo van modernisering, reden waarom de wetgevingsontwikkelingen op een bepaald terrein niet steeds synchroon lopen.<sup>9</sup> Dat wil niet zeggen dat van concordantie in de praktijk geen sprake is. De nieuwe burgerlijk wetboeken en wetboeken van strafrecht en bijbehorende procesregelingen van de Caribische entiteiten volgen de Nederlandse regelingen, afwijkingen worden duidelijk toegelicht.<sup>10</sup> Ook buiten de in artikel 39 lid 1 Statuut genoemde terreinen zijn de wetgevers van de Caribische landen geneigd om vrijwillig Nederlandse voorbeelden te volgen hoewel er geen concordantieplicht bestaat, zelfs meer dan soms goed zou zijn. Vaak is het gemak, omdat er toch al een keer goed over is nagedacht en het aan eigen wetgevingscapaciteit ontbreekt. Aan de Caribische zijde van de oceaan leeft het concordantiebeginsel in de praktijk, bijna ondanks artikel 39 Statuut, dus wel degelijk.<sup>11</sup>

Artikel 39 Statuut houdt geen opdracht aan de rechter in. Maar toen in 1963 de Cassatieregeling werd ingevoerd, formuleerde de wetgever wel als een van de belangrijke doelstellingen van het aanwijzen van de Hoge Raad als cassatierechter ook voor – toen – Suriname en de Nederlandse Antillen dat de concordantie van rechtspraak, als complement van de concordantie van wetgeving, daardoor zou worden bevorderd.<sup>12</sup> Op de grondslag van artikel 23 Statuut in verbinding met artikel 1 van de toenmalige Cassatieregeling heeft de Hoge Raad inderdaad de concordantie van rechtspraak aanvaard.<sup>13</sup> Deze is verbonden met de concordantie van wetgeving en heeft daarom alleen betrekking op het deel van de wetgeving dat bedoeld is concordant te zijn.<sup>14</sup> Het beginsel van concordantie van rechtspraak luidt dan ook, dat regelingen concordant moeten worden uitgelegd, indien zij concordant bedoeld zijn.<sup>15</sup> Voor concordantie van

---

<sup>6</sup> W.E. Haak, 'De artikelen 39 en 40 Statuut in het vernieuwde Koninkrijk', in: De Boer 2011, p. 121-132, p. 125 onder verwijzing naar een toespraak van de minister van Justitie Rutsel Martha in december 2000. Anders nog: W.E. Haak, 'Het concordantiebeginsel en het rechtswezen in het Koninkrijk', in: Rogier & Hoogers 2004, p. 139-149; W.E. Haak, 'De rechtsmacht van de Hoge Raad volgens het Statuut', in: Van Romondt 2005, p. 129-136.

<sup>7</sup> J. de Haan, 'Vreemd recht. Enkele opmerkingen over Nederlands-Antilliaans recht naar aanleiding van het 50-jarig bestaan van het concordantiebeginsel', in: Van Romondt 2005, p. 137-147, p. 139, lijkt te suggereren dat dit wel een reële optie is.

<sup>8</sup> J.M. Reijntjes, 'Concordantie: Variaties op een Hollands thema', in: Dip e.a. 2001, p. 170-188, p. 178-181; Borman 2012, p. 194; W.E. Haak, 'De artikelen 39 en 40 Statuut in het vernieuwde Koninkrijk', in: De Boer 2011, p. 121-132, p. 126. Zie voor een voorbeeld van Nederlandse vergeetachtigheid in verband met de Benelux Merkenwet in 1971 de noot van Verkade onder HR 11 november 1994, *NJ* 1995/481.

<sup>9</sup> Drop 2014, p. 3.

<sup>10</sup> Lewin 2009, p. 242.

<sup>11</sup> Zie in deze zin ook J. de Haan, 'Vreemd recht. Enkele opmerkingen over Nederlands-Antilliaans recht naar aanleiding van het 50-jarig bestaan van het concordantiebeginsel', in: Van Romondt 2005, p. 137-147.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 1959-1960, 5959 (R194), nr. 3, p. 1.

<sup>13</sup> HR 14 februari 1997, *NJ* 1999/409, m.nt. S.C.J.J. Kortmann (Zunoca/Aruba), r.o. 3.4. HR 21 januari 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA4429, *NJ* 2000/553, r.o. 3.5, m.nt. Vranken. Zie Drop 2014, p. 4; Lewin 2009, p. 237 e.v.

<sup>14</sup> Lewin 2009, p. 240; Drop 2014, p. 4-5. Verbondenheid betekent niet volledige afhankelijkheid. Wat betreft de invulling van open normen uit de codificaties kan het beginsel van concordantie van rechtspraak zelfstandige bron van een rechtsregel zijn. Anders: Van Wijk, *Caribisch Juristenblad* 2011, p. 47; Bakker, *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2017, p. 5-9.

<sup>15</sup> Lewin 2009, p. 237. Vgl. HR 1 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY1880, *NJ* 2013/82 (Arubaanse loodsen), r.o. 3.6.

rechtspraak is geen plaats wanneer ten opzichte van het oorspronkelijke land sprake is van een duidelijk verschil in maatschappelijke opvattingen of de wetgever van het betrokken land een welbewuste keuze heeft gemaakt voor een afwijkend regime.<sup>16</sup> Waar een regeling niet concordant of concordant bedoeld is, moet de rechter dat respecteren. De wetgever heeft er dan voor gekozen een eigen weg in te slaan. Het is niet de taak van de rechter door middel van concordantie van rechtspraak wettelijke verschillen te compenseren.<sup>17</sup> Concordantie is dus geen doel op zich maar eerder een streven dat soms wel en soms niet tot navolging leidt.

Een concordante uitleg van wetgeving is niet aan de orde als het een terrein betreft dat niet onder de concordantieverplichting van artikel 38 Statuut valt zoals het bestuursrecht. Dat betekent niet dat op die terreinen feitelijk geen sprake is van concordante toepassing van rechtsregels door de rechter. Het gaat dan echter om een uitleg van het autonome recht, waarbij een Nederlandse wettelijke bepaling of regeling in de uitleg een dominante rol speelt, doordat de regeling van het betrokken Caribische land blijkt te zijn ontleend aan een Nederlands voorbeeld.<sup>18</sup> De rechter blijkt in beginsel de uitleg van de Nederlandse bestuursrechtelijke regel te volgen, tenzij er duidelijk sprake is van een contra-indicatie, zoals een bewust door de landswetgever genomen beslissing tot het niet volgen of afwijken van de Nederlandse regeling. De Caribische rechter volgt voor die uitleg de Nederlandse jurisprudentie. Heeft de landswetgever een bepaalde regel uit het Nederlandse voorbeeld niet overgenomen, dan acht de rechter zich, evenals bij wetgeving die onder de werking van artikel 39 lid 1 Statuut valt, niet bevoegd een eventuele lacune die hierdoor ontstaat zelf op te vullen. Hij respecteert de autonome keuze van de landswetgever tot het niet-overnemen.<sup>19</sup> Zo kent het Caribische bestuursprocesrecht niet het relativiteitsvereiste, dat inmiddels wel ingang in de Awb heeft gevonden (art. 8:69a Awb). De Caribische rechter weigert daarom dit vereiste te hanteren.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> HR 19 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5797, *NJ* 2013/121, r.o. 3.3.2, waarbij de woorden 'duidelijk verschil' volgens Bakker, *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2017, p. 5-9 moeten worden gelezen als een belangrijk of onmiskenbaar verschil. HR 14 februari 1997, *NJ* 1999/409, m.nt. S.C.J.J. Kortmann (Zunoca/Aruba), r.o. 3.4., sprak eerder nog van 'een relevant verschil in maatschappelijke opvattingen'. GHvJ 3 oktober 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:36, *CJB* 2015/2, p. 116-120 m.nt. J.P. de Haan, r.o. 2.1, houdt het bij een heel praktische overweging. J.M. Reijntjes, 'Concordantie: Variaties op een Hollands thema', in: Dip e.a. 2001, p. 185. Lewin, *Caribisch Juristenblad* 2015, onderscheidt naar aanleiding van een bespreking van recente jurisprudentie nader tussen de verplichting tot concordante invulling van een leemte in de wet en die tot concordante uitleg van een wettelijke bepaling, zulks indien en voor zover het wetgeving betreft die bedoeld is concordant te zijn.

<sup>17</sup> Lewin 2009, p. 238. In deze zin resumerend ook: Van der Velden, *TAR-Justicia* 2008-1, p. 106-108.

<sup>18</sup> Drop 2014 onderzoekt systematisch de invloed van de Algemene wet bestuursrecht op de Caribische bestuursrechtspraak ingevolge de Landsverordeningen administratieve rechtspraak van de landen. Zie ook L.J.J. Rogier, 'Concordantie in de toekomst; meer eenvormigheid in het nieuwe bestel van het Koninkrijk?' in: De Doelder, Verbeek & Van der Wulp 2010, p. 103-105, die zich een groot voorstander van concordantie in het bestuursrecht toont, langs welke weg dan ook. Zie ten aanzien van de invloed van de Nederlandse jurisprudentie op het Caribische belastingrecht ook: Haarmans, *TAR-Justicia* 2002.

<sup>19</sup> Drop 2014, p. 335.

<sup>20</sup> GHvJ 8 mei 2017, ECLI:NL:OGHACMB:2017:88, *CJB* 2017/2, p. 194-195, r.o. 4.1.