

313. 4.

MEMORIE VAN TOELICHTING.

In het Volkenbondverdrag wordt aan den Volkenbond opgedragen het algemeen toezicht op de verdragen betreffende den handel in vrouwen en kinderen (art. 23 sub c).

De belemmeringen, welke het internationaal verkeer gedurende de oorlogsjaren ondervond, waren oorzaak dat deze handel in dien tijd uiterst beperkt was. Toen na de beëindiging van den oorlogstoestand het verkeer wederom werd vergemakkelijkt, begon de zoogenaamde handel in blanke slavinnen opnieuw een grooteren omvang aan te nemen.

De Raad van den Volkenbond heeft reeds in een van zijn eerste zittingen zijn aandacht aan dit vraagstuk gewijd; besloten werd tot de aanstelling aan het Secretariaat-Generaal van een ambtenaar, in het bijzonder belast zich op de hoogte te stellen van alles betrekking hebbende op dit onderwerp. De Vergadering van 1920 nam vervolgens eene resolutie aan, waarbij de Raad werd uitgenoodigd, door het Secretariaat een vragenlijst te doen rondzenden aan alle Staten, die de op dit vraagstuk betrekking hebbende internationale overeenkomsten van 1904 en 1910 hadden geteekend, en een nieuwe Conferentie ter zake bijeen te roepen.

Deze Conferentie had van 30 Juni—5 Juli 1921 te Genève plaats. Uitgenoodigd waren alle Staten, die de bovengenoemde overeenkomsten van 1904 en 1910 hadden geteekend en bovendien alle overige Staten, die deelneming aan de Conferentie wenschten.

In het geheel waren 34 Staten vertegenwoordigd; Nederland door Mr. A. DE GRAAF, Voorzitter van het „Nationaal Comité ter bestrijding van den handel in vrouwen”, aan wien als technisch deskundige met betrekking tot de koloniën was toegevoegd Mr. F. M. G. VAN WALSEM, gewezen inspecteur aan het Rijksbureau te Batavia tot het verzamelen van gegevens inzake den handel in vrouwen. Het resultaat der besprekingen werd neergelegd in een Slotacte, houdende 15 aanbevelingen en wenschen, welke hierachter als Bijlage III opgenomen is.

In aansluiting aan deze Slotacte legde de vertegenwoordiger van Groot-Britannië op 30 Juli 1921 aan den Raad van den Volkenbond een ontwerp-verdrag over, waarin de resultaten der Conferentie — voorzover vatbaar in een verdrag te worden opgenomen — waren verwerkt. Ingevolge een resolutie, aangenomen door de Vergadering op 29 September 1921, werd op het Secretariaat-Generaal van den Volkenbond een verdragstekst ter tekening neergelegd, welke behoudens enkele wijzigingen van ondergeschikte beteekenis gelijk was aan het Britsche ontwerp.¹⁾

De eerste ondergeteekende, die als eerste Nederlandsche afgevaardigde te Genève aanwezig was, meende niet tot onderteekening van het verdrag te moeten overgaan, alvorens overleg te hebben gepleegd met de beide andere ondergeteekenden. Nadat dit overleg heeft plaats gehad, is op 18 Januari 1922,

¹⁾ Voor de te dien aanzien gevoerde beraadslagingen worde verwezen naar het „Verslag van de Tweede Zitting van de Vergadering van den Volkenbond overgelegd door den Minister van Buitenlandsche Zaken aan de beide Kamers der Staten-Generaal” (pag. 58).

ingevolge machtiging van H. M. de Koningin het verdrag onderteekend.

In Bijlage II van de Memorie van Toelichting is een overzicht gegeven van de onderteekeningen en ratificatie's van het verdrag, alsmede van de reserves, welke door sommige Staten daarbij zijn gemaakt.

De onderteekening is geschied zoowel voor het Rijk in Europa als voor Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.

De Regeering heeft geen gebruik gemaakt van de in art. 14 van het verdrag geboden gelegenheid, om bij de onderteekening te verklaren, dat men zich niet bindt voor alle of bepaalde van zijn koloniën, overzeesche bezittingen, protectoraten of gebieden, onderworpen aan zijn souvereiniteit of gezag. Het was in het bijzonder de Nederlandsche vertegenwoordiger in de te Genève gehouden Conferentie, die de wenschelijkheid heeft in het licht gesteld, dat de internationale bestrijding van den vrouwenhandel zich ook zou uitstrekken tot de vrouwen van gekleurd ras, en aan zijn initiatief is de 2de resolutie der Slotacte te danken, waarin de Conferentie, bezield door het verlangen om de bescherming van vrouwen en kinderen te verzekeren, wat ook hun ras of hun kleur moge zijn, den wensch uitsprak, dat de Raad van den Volkenbond de Verdragsluitende Partijen van de overeenkomsten van 1904 en 1910 zou uitnoodigen, om eveneens voor haar koloniën toe te treden. Aangeteekend zij, dat tot het Verdrag van 1910, aanvankelijk alleen voor het moederland onderteekend en bekrachtigd, voor Nederlandsch-Indië is toetredend op 3 Maart 1913, voor Suriname en Curaçao op 14 November 1921.

Het verdrag, dat thans ter goedkeuring wordt aangeboden, is bedoeld te zijn een aanvulling van de Regeling van 18 Maart 1904 (*Staatsblad* 1906, n^o. 369 en *Staatsblad* 1907, n^o. 79) en van het verdrag van 4 Mei 1910 (*Staatsblad* 1912, n^o. 133 en *Staatsblad* 1912, n^o. 355). De hoofdzak van deze materie blijft geregeld in deze beide verdragen, hetgeen zoowel in de considerans van de 1ste resolutie van de Conferentie te Genève als in de considerans van het verdrag tot uiting is gebracht.

Het in het verdrag van 1910 neergelegde beginsel, dat ten aanzien van de strafbaarstelling onderscheid wordt gemaakt tusschen de gevallen, waarin sprake is van meerderjarige en die waarin sprake is van minderjarige vrouwen of meisjes, blijft gehandhaafd. Een voorstel van den Nederlandschen afgevaardigde tot „unificatie” van artt. 1 en 2 van deze Conventie, waardoor de handelingen, welke thans strafbaar moeten worden gesteld, wanneer zij worden begaan met betrekking tot minderjarigen, ook zonder meer strafbaar zouden moeten worden gesteld met betrekking tot meerderjarige vrouwen, kon op de Conferentie van Genève de vereischte drievierden meerderheid niet verwerven en is dan ook in het nieuwe verdrag niet opgenomen. Wel is een stap in deze richting gedaan, door te bepalen, dat niet meer, zoals in 1910 werd overeengekomen, als meerderjarig zal worden beschouwd iedere vrouw of meisje die den leeftijd van 20 jaar heeft bereikt, maar dat als leeftijds-grens zal gelden de leeftijd van 21 jaar (art. 5).

Het verdrag doet op de medewerking van den Volkenbond uitsluitend een beroep voorzover betreft het in ontvangst nemen van onderteekeningen, akten van bekrachtiging en toetredingen en het doen van kennisgevingen dienaangaande (artt. 9, 10, 12, 13 en 14).

Het ligt intusschen allerminst in de bedoeling, dat de Volkenbond in deze materie verder zijn taak als geëindigd zal beschouwen. Overeenkomstig een door de Conferentie van Genève aangenomen wensch besloot de Raad van den Volkenbond in zijn zitting van 14 Januari 1922 tot de instelling van een speciale Commissie van Advies inzake den handel in vrouwen en kinderen. Deze Commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van 9 Regeeringen benevens uit 5 assessoren, aangewezen door 5 particuliere organisaties, die op dit gebied werkzaam zijn, hield haar eerste zitting op 28 Juni 1922.

De vraag, in hoeverre door dit nieuwe verdrag wijziging noodzakelijk zal zijn van de hier te lande en in de koloniën

bestaande regelingen, zal bij de hieronder volgende toelichting op de artikelen van het verdrag nog nader worden onder de oogen gezien.

Artikel 1. Daar, zooals hierboven in herinnering is gebracht, Nederland de overeenkomsten van 1904 en 1910 reeds heeft bekrachtigd, is de in dit artikel neergelegde opwekking voor Nederland van geen beteekenis.

Artikel 2. Ten einde aan de bepaling van dit artikel te kunnen voldoen, zal eene nadere aanvulling van de strafwetgeving noodzakelijk zijn. Is reeds voor wat betreft kinderen van vrouwelijk geslacht dit punt voorzien in art. 250^{ter} van het Nederlandsch Wetboek van Strafrecht en in de overeenkomstige artikelen in de Wetboeken van Strafrecht voor elk der koloniën, waarin onder vrouwenhandel ook is begrepen handel in meisjes, voor wat betreft handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht bieden deze strafwetgevingen geen voorziening.

Artikel 3. Poging tot het misdrijf vrouwenhandel is volgens de Nederlandsche Strafwet strafbaar en aangezien blijkens de mondelinge behandeling van art. 250^{ter} van het Wetboek van Strafrecht in de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan het begrip „vrouwenhandel” een zeer ruime beteekenis moet worden gehecht, is nadere wettelijke voorziening ter uitvoering van het artikel niet noodig. Hetzelfde kan worden gezegd van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.

Artikel 4. Art. 5 van het Verdrag van 1910 bepaalt, dat de strafbare feiten bedoeld in artt. 1 en 2 van dit Verdrag van rechtswege zullen worden geacht begrepen te zijn onder de strafbare feiten, die, volgens de reeds tusschen de Verdragsluitende Partijen bestaande verdragen, tot uitlevering aanleiding kunnen geven. Voor zoover deze regeling in strijd zou zijn met de nationale wetgeving, verbinden de Verdragsluitende Partijen zich de noodige voorstellen aan haar wetgevende organen te doen.

Art. 5 van het Verdrag van 1910 voorziet derhalve niet in het geval, dat tusschen de Staten geen uitleveringsverdrag bestaat. Art. 4 van het nieuwe verdrag — waartoe het voorstel van den Nederlandschen vertegenwoordiger is uitgegaan — beoogt voor de Staten een verplichting te scheppen, ook voor dit geval zooveel mogelijk maatregelen te nemen, om tot uitlevering te geraken. Voor Staten, die, gelijk Nederland, uitlevering alleen toestaan op grond van uitleveringsverdragen, zal de eenige weg hiertoe het sluiten van zoodanig verdrag zijn.

Artikel 5. Met de door dit artikel in het Slotprotokol van het Verdrag van 1910 aangebrachte wijziging is de wetgeving zoowel in Nederland als in de koloniën reeds in overeenstemming.

Artikelen 6 en 7. Omtrent het toezicht op arbeidsbeurzen en plaatsingsbureau's en de zorg voor landverhuizers bestaan in Nederland reeds regelingen. Met de betrokken autoriteiten en vereenigingen zal in overleg worden getreden ten einde nauwkeurige inlichtingen te verkrijgen voor de beslissing in hoever hetgeen reeds geldt aanvulling en wijziging behoeft.

De toestanden in de koloniën zijn eenigszins afwijkend van die in het Moederland, onder meer omdat arbeidsbeurzen en plaatsingsbureau's als hierbedoeld daar niet worden aangetroffen; aan maatregelen van wetgeving te dien aanzien bestond dus nog geen behoefte. De bescherming van betrokkenen is echter ook in de koloniën voldoende verzekerd; in Nederlandsch-Indië in het bijzonder door de werkzaamheden van het Regeeringsbureau ter bestrijding van den zoogenaamden handel in vrouwen en meisjes.

Artikel 10. Ingevolge dit artikel worden alleen de Staten, die Lid van den Volkenbond zijn, toegelaten tot ondertekening van het verdrag. De overige kunnen, in verband met het besluit van den Raad van 14 Januari 1922, om het verdrag ter kennis te brengen van alle Staten, die uitgenoodigd waren tot de Conferentie te Genève, tot het verdrag toetreden; Duitschland en Hongarije maakten van deze gelegenheid gebruik.

Gelijktijdig met dit wetsontwerp worden ter Griffie gedeponeerd de volgende stukken:

1. Rapport général sur les travaux de la Conférence internationale sur la traite des femmes et des enfants, Genève, 30 juin—5 juillet 1921 (1921 C. 227 M. 166).

2. Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants, Genève, 30 juin—5 juillet 1921 (1921 C. 484 M. 339).

3. Projet de Convention internationale pour la suppression de la traite proposé par le représentant de la Grande Bretagne au Conseil de la Société des Nations (1921 C. 240 M. 176).

4. Antwoorden door Nederland en andere Staten gegeven op de vragenlijst van den Secretaris-Generaal van den Volkenbond en „Rapport sur les réponses faites par divers Etats au questionnaire” (1921 C. 223a M. 162a).

De Minister van Buitenlandsche Zaken,
VAN KARNEBEEK.

De Minister van Justitie,
HEEMSKERK.

De Minister van Koloniën,
DE GRAAFF.