

Aanvullend verdrag inzake de afschaffing van slavernij, slavenhandel en aan slavernij verwante praktijken, op 7 september 1956 te Genève mede voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE
ZAKEN

Nr. 1

's-Gravenhage, 19 augustus 1957.

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen: 2 september 1957.

De wens, dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden der Kamer of door de Gevolmachtigde Minister van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen, te kennen worden gegeven uiterlijk op 2 oktober 1957.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 60, lid 2, en onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Grondwet, als ook naar artikel 24, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U Hoogedelgèstreng hiernevens over te leggen de tekst en de vertaling in het Nederlands van het op 7 september 1956 te Genève mede voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekende Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van slavernij, slavenhandel en aan slavernij verwante praktijken (*Trb.* 1957, 118) ¹⁾.

Tevens gelieve U Hoogedelgèstreng aan te treffen een toelichtende nota bij genoemd verdrag.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het verdrag gelden voor het gehele Koninkrijk.

Aan de Gouverneurs van Suriname en de Nederlandse Antillen is verzocht, bovengenoemde stukken op 2 september 1957 over te leggen aan de Staten van Suriname, respectievelijk de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Ministers van Suriname en de Nederlandse Antillen zijn van de overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

Toelichtende nota

Voorgeschiedenis

Na de algemene veroordeling van de slavenhandel in de Parijse vredesverdragen en de Wener Akte van 1814—1815 als „een schending der beginselen van menselijkheid en algemene zedelijkheid” werden aanvankelijk vooral bilaterale verdragen op dit gebied gesloten. In 1885 werd het begin ener collectieve regeling neergelegd in de artikelen 6 en 9 van de Algemene Congo-Akte van Berlijn (*Stb.* 1886, 101), waarna in 1890 voor het eerst een collectief verdrag ter zake tot stand kwam in de te Brussel ondertekende Algemene Akte, welke door achttien Staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, werd geratificeerd (*Stb.* 1892, 92).

In genoemde collectieve verdragen was zowel de slavenhandel, alsook de slavernij zelf onderwerp van internationale zorg geworden. De Akte van Brussel opende voorts de mogelijkheid van internationale controle op slavenvervoer in de zeeën bij de Afrikaanse oostkust. Hierdoor nam dit vervoer in belangrijke mate af: bij het uitbreken van de eerste wereldoorlog werden nog slechts sporadisch gevallen signaleerd. Twee bureaus werden opgericht en belast met het verspreiden van inlichtingen omtrent de slavenhandel, de slavernij en de daartegen genomen maatregelen.

Een in 1919 te St. Germain-en-Laye gesloten verdrag, waarbij het Koninkrijk geen partij was, stelde de bepalingen betreffende slavernij en slavenhandel van de Congo-Akte en de Akte van Brussel buiten werking, voor zover de verdragstaten betrof, waardoor laatstgenoemde akte goeddeels haar praktische betekenis verloor.

Toen echter na de eerste wereldoorlog klachten over het voortbestaan van slavernij aanhielden, besloot de Volkenbond dit onderwerp ter hand te nemen. Een onder zijn auspiciën in 1926 tussen 36 Staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, gesloten verdrag beoogde, met medewerking van de

¹⁾ Nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

Aan
de Heer Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

bond de slavenhandel te voorkomen en te bestrijden en zo spoedig mogelijk volledige afschaffing van de slavernij in al haar vormen te bewerkstelligen (*Stb.* 1928, 26; zie ook *Trb.* 1954, 84).

Artikel 1 van dat verdrag definieert slavernij als „de staat of toestand van een persoon over wien eigendomsrechten, hetzij in volen omvang, hetzij in beperkte mate, worden uitgeoefend”.

De partijen zijn verplicht alle geëigende maatregelen te nemen, ten einde de inscheping, de ontscheping en het vervoer van slaven op hun schepen of aan hun kusten tegen te gaan. Een internationale regeling van de controë op slavenvervoer over de open zee zou zo spoedig mogelijk worden getroffen. Een zodanige algemene regeling is echter nooit tot stand gekomen; wel werden enkele bilaterale akkoorden ter zake gesloten. Van 1934 tot het uitbreken van de tweede wereldoorlog heeft voorts in het kader van de Volkenbond een „Permanente Slavernij Adviescommissie” gefunctioneerd, die tot taak had de door Regeringen verstrekte gegevens te onderzoeken en ter zake van advies te dienen.

De Verenigde Naties hebben, uit hoofde van de op hen rustende verantwoordelijkheid, de inachtneming en eerbiediging van de rechten van de mens overal ter wereld aan te moedigen en te bevorderen, het werk van de Volkenbond op dit gebied voortgezet. Het verbod van slavernij werd met name neergelegd in artikel 4 van de in 1948 aangenomen Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

Op verzoek van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties belastte de Economische en Sociale Raad in 1949 een commissie van deskundigen met het onderzoek naar de nog bestaande slavernij en soortgelijke, onder de naam van „servitude” samen te vatten instellingen en gebruiken. In haar rapport dd. 4 mei 1951 concludeerde de commissie, dat, hoewel belangrijke vorderingen waren gemaakt, behalve slavernij, vooral „servitude” nog in verschillende delen van de wereld bestond, en wel in de vorm van pandelingschap („debt bondage”), horigheid („serfdom”), het kopen van een bruid („prideprice”), vererving van weduwen en exploitatie van kinderen, al dan niet door middel van een z.g. adoptie („sham adoption”). De commissie was van mening, dat ook het bestaan van deze „servitudes”, welke verbreiding nog zeer groot is, de internationale gemeenschap ter harte ging. De commissie stelde voorts vast, dat de in het Slavernijverdrag van 1926 vervatte definities voor slavernij en voor slavenhandel nog onveranderd bruikbaar waren, doch dat genoemd verdrag niet voldoende waarborgen bood, dat ook aan de op slavernij gelijkende praktijken een einde zou kunnen worden gemaakt. Een aanvullend verdrag achtte zij wenselijk, zowel met het oog op de „servitude” als om het verdrag van 1926 op enkele punten, zoals internationale controë op slavenvervoer over de open zee, te versterken.

De Verenigde Naties namen een verdere stap in de bestrijding dezer euvelen door aanvaarding van het protocol van 7 december 1953 (zie *Trb.* 1954, 84, en 1955, 33 en 119), welks bijlage een aantal tekstuele wijzigingen van het verdrag van 1926 bevat in verband met de overdracht van bevoegdheden van de Volkenbond aan de Verenigde Naties. Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij dit protocol.

De Economische en Sociale Raad vroeg in 1953 en in 1954 het oordeel der Regeringen over de wenselijkheid van een aanvullend verdrag, waarbij tevens een Brits ontwerp voor zodanig verdrag werd rondgezonden. In het licht van de verkregen inlichtingen stelde een in 1955 door de Raad benoemde commissie *ad hoc* van tien landen, waaronder Nederland, op basis van het Britse ontwerp in het begin van 1956 een nieuw ontwerp op. De E.C.O.S.O.C. riep daarop een diplomatieke conferentie van alle Staten-Leden der Verenigde Naties en der Gespecialiseerde Organisaties bijeen.

Diplomatieke Conferentie.

De conferentie vond plaats te Genève van 13 augustus tot 4 september 1956. Zij koos als uitgangspunt het tien-landen-ontwerp, een gelukkige keuze, aangezien deze tekst, na lang-

durige en diepgaande besprekingen tot stand gekomen, een naar westerse opvattingen over het geheel aanvaardbaar compromis bevatte.

Door het grote aantal vertegenwoordigde Staten (59) had de conferentie een tamelijk universeel karakter. Een actief deel in de discussie hadden met name enkele westeuropese en midde-oostelijke landen. Teleurstellend was de afzijdige houding van de Verenigde Staten, welke delegatie reeds in een vroeg stadium mededeelde, dat de Verenigde Staten het verdrag niet zouden ondertekenen.

Ondanks de politieke tegenstellingen in de verhouding tussen oost en west en in de koloniale sfeer, had de conferentie over het geheel een zakelijk verloop. Hiertoe droeg bij het voornamelijk technisch karakter der werkzaamheden, die bovendien een humanitair onderwerp betroffen, zodat interventies van overwegend politieke aard buiten de orde konden worden verklaard. Het politieke debat over wenselijkheid en globale inhoud van een aanvullend verdrag had immers reeds in de organen van de Verenigde Naties plaatsgevonden. Ten einde zekere Staten, voor welk gebied het verdrag aanzienlijke praktische betekenis kon hebben, niet van deelneming te weerhouden, moest echter in vrij sterke mate met de opvattingen en gevoeligheden dezer Staten rekening worden gehouden. Bovendien heeft de politieke crisis rondom het Suezkanaal het vinden van een vergelijk ten aanzien van sommige onderdelen van het ontwerp uitermate bemoeilijkt, met name ten aanzien van de regeling van een internationale controë op slavenvervoer in bepaalde zeegebieden. Een zodanige regeling kon dan ook niet tot stand komen.

Alle materiële bepalingen werden, evenals het gehele verdrag, unaniem aanvaard, afgezien van enkele onthoudingen. Van de slotbepalingen stuitte slechts twee artikelen (9 en 11) op enige oppositie. Dit houdt natuurlijk niet in, dat alle delegaties door het resultaat van de conferentie geheel bevredigd waren, maar wel, dat zij het onder gegeven omstandigheden het optimaal bereikbare achtten.

Nadat in de 24ste plenaire zitting van de conferentie op 4 september 1956 het aanvullend verdrag met algemene stemmen was aanvaard, werd het op 7 september ondertekend door drieëndertig Staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden. Nadien ondertekenden nog zes Staten. Tijdens de laatste twee zittingen aanvaardde de conferentie tevens twee resoluties, welke in de slotakte zijn opgenomen.

Het verdrag

Preambule. De preambule plaatst het humanitaire karakter der bestrijding van slavernij, aanverwante praktijken en slavenhandel op de voorgrond. Tevens duidt zij aan, dat de Verenigde Naties krachtens het Handvest tot activiteit op dit gebied geroepen zijn en dat het verdrag van 1926, hoewel van kracht blijvend, aanvulling behoeft.

Artikel 1. De beoogde aanvulling is ten principale vervat in artikel 1, dat een aantal aan slavernij verwante instellingen (overeenkomend met die, welke zijn opgesomd in het deskundigenrapport van 1951) omschrijft en in beginsel buiten de wet stelt. In het midden latend of bedoelde praktijken wellicht reeds vielen onder het verbod van slavernij „in al haar vormen”, vervat in artikel 2 van het verdrag van 1926, heeft men thans buiten twijfel gesteld, dat ook deze praktijken door de internationale gemeenschap worden veroordeeld als onverenigbaar met de menselijke waardigheid.

Ter conferentie is uitvoerig gediscussieerd over de woorden „progressively and as soon as possible” in de inleidende paragraaf, welke woorden de methode en het tempo van afschaffing der bewuste praktijken aangeven. Uiteraard zullen deze praktijken niet met één streek van de pen kunnen worden uitgebannen. Een poging daartoe zou immers maar al te licht kunnen leiden tot ontwrichting van de sociale structuur der betrokken gebieden, waar de bedoelde praktijken in sommige gevallen een reële sociale bescherming vormen. De afschaffing zal daar geleidelijk dienen te geschieden en gepaard moeten gaan met opvoeding van de betrokken bevolking en verbetering van het economische peil. Aan deze eis wordt tegemoet geko-

men door de woorden „progressively and as soon as possible”, welke de partijen voldoende ruimte laten om zelf te beoordelzen, welke maatregelen in concreto verantwoord zijn.

Daarom behoeft het feit, dat in Nederlands Nieuw-Guinea een van de in lid *c* bedoelde gebruiken, vererving van weduwen, nog voorkomt, voor het Koninkrijk geen moeilijkheden op te leveren. Deze vererving is in Nederlands Nieuw-Guinea een adatrechtelijke instelling ten behoeve van de weduwe en heeft stellig maatschappelijke waarde in de primitieve gemeenschap. Het verdrag schrijft bepaaldelijk geen geïsoleerde opheffing voor van deze toestand, die, van westers standpunt gezien, onvolkomen is, maar nochtans nuttige en in de betreffende samenleving onmisbare consequenties heeft. Het legt aan het Koninkrijk in dit opzicht geen verplichting op, die niet reeds uit anderen hoofde is aanvaard, en dwingt ook niet tot enigerlei wijziging van het in gang zijnde program van sociaal-economische en culturele ontwikkeling, welks strekking immers is, mede het bedoelde gebruik te doen verdwijnen.

Tevens stelde de conferentie vast, dat „exploitation” (lid *d*), wanneer gebruikt met betrekking tot personen, steeds een ongunstige betekenis heeft, zodat normale arbeid van jongeren niet onder deze verbodsbepaling valt. Deze bepaling kan evenwel van belang zijn voor Suriname, waar de maatschappelijke figuur voorkomt, dat kinderen, die door hun ouders niet kunnen worden onderhouden, elders in gezinsverband worden opgenomen en opgevoed, waarbij een der oogmerken kan zijn, dat de opvoeder geheel of gedeeltelijk van de diensten dezer kinderen, de z.g. „kweekjes”, kan gebruik maken. Aangezien het verdrag, in tegenstelling tot eerdere ontwerpen, in lid *d* niet over adoptie spreekt, behoeft het ontbreken van een wettelijke adoptieprocedure geen bezwaar op te leveren. Wel zal de Overheid door deze bepaling te meer verplicht zijn te waken tegen misbruik door exploitatie van deze kinderen.

Artikel 2. Dit artikel beoogt een aanvullend voorschrift te geven ter bestrijding van de in artikel 1(*c*) genoemde praktijken. Te dien einde zullen partijen, waar zulks mogelijk en nog niet geschied is, minimumleeftijden voor het aangaan van een huwelijk vaststellen en bevorderen, dat de formaliteiten, vereist voor het aangaan van een geldig huwelijk en dienende tot waarborg voor de vrije toestemming van beide huwelijkspartners, in acht worden genomen. Tijdens de conferentie werd voorgesteld deze bepaling stringenter te maken door de registratie van huwelijken *verplicht* te stellen en de minimumhuwelijksleeftijd universeel te bepalen op 14 jaar. Dit voorstel ontmoette oppositie van vele zijden (vooral Aziatische), hetgeen niet te verwonderen valt, gelet op de sterk uiteenlopende vormvereisten voor het huwelijk in verschillende landen. Men achtte voorts dit verdrag niet het juiste kader voor *specifieke* voorschriften inzake huwelijkswetgeving. Bovendien gold als bedenking tegen het aanvaarden van een zo lage leeftijd als standaardminimum, dat zulks in landen, die een hogere minimumleeftijd kennen — en vooral in landen, die *voornemens* zijn een hogere leeftijd voor te schrijven — een tendens tot verlaging daarvan zou kunnen doen ontstaan.

Het voorstel werd in afgezwakte vorm opgenomen in een resolutie, welke de E.S.O.S.O.C. aanbeveelt, het onderwerp in studie te nemen, in het bijzonder de kwestie van vrije wilsuiving bij het aangaan van een huwelijk en de vaststelling, waar nodig, van een minimumhuwelijksleeftijd.

Artikelen 3 en 4. Met betrekking tot de slavenhandel voegt het verdrag zo goed als niets toe aan de bestaande regelingen. In het ontwerp werd voorgesteld een recht van aanhouding en onderzoek, met de mogelijkheid van inbeslagneming, te erkennen ten aanzien van van slavenvervoer verdachte schepen in een bepaald gebied van de volle zee (westelijk deel van de Indische Oceaan, inclusief de Rode Zee en de Perzische Golf). Slechts weinig Staten konden echter aanvaarden, dat schepen, varende onder hun vlag, door vreemde oorlogsschepen onderzocht en zo nodig opgebracht zouden kunnen worden en dat hun onderdanen zouden kunnen terechtaan voor vreemde rechters. Ook een westers compromisvoorstel, hetwelk voorzag in *bepert* inspectierecht (zonder recht van inbeslagneming), dat

overal op de volle zee zou kunnen worden uitgeoefend, ten aanzien van schepen beneden de 500 ton, bleek onaanvaardbaar. Ten slotte werd een weinig zeggende formule aanvaard, volgens welke de onderdrukking van de slavenhandel geheel aan de betrokken Staten zelf zal worden overgelaten, terwijl uiteraard de mogelijkheid blijft bestaan van het sluiten van akkoorden tussen de meest betrokken Staten voor verdere internationale samenwerking op dit gebied.

Artikelen 5 en 6. Het Aanvullend Verdrag behoeft de eigenlijke slavernij niet meer met zoveel woorden te verbieden, aangezien zodanig verbod reeds is neergelegd in het verdrag van 1926. De op dit instituut betrekking hebbende bepalingen van het Aanvullend Verdrag betreffen tijdelijke maatregelen, die beogen het kwaad in de wortel aan te tasten.

Artikel 6 werd in twee leden gesplitst, ten einde contradictie met artikel 1 te vermijden. De in het eerste lid van artikel 6 opgenomen voorschriften dienen namelijk onmiddellijk na inwerkingtreding van het verdrag voor een Staat uitgevoerd te worden door die Staat: de betreffende handelingen zijn onverwijld strafbaar. Dit is echter niet altijd mogelijk ten aanzien van „servitude”-praktijken, in verband waarmede artikel 1 de verplichting tot afschaffing daarvan kwalificeert door de woorden „progressively and as soon as possible”. Deze kwalificatie is thans ook in het tweede lid van artikel 6 opgenomen.

Terwijl het verdrag van 1926 een artikel betreffende gedwongen arbeid bevat (artikel 5), verwijst het onderhavige verdrag, in de preambule, slechts summier naar dit onderwerp. De conferentie heeft hiermede willen uitdrukken, dat, ofschoon overeenkomst erkend werd tussen gedwongen arbeid en slavernij, het haar gewenst voorkwam deze materies afzonderlijk te blijven regelen. Het verdrag, waarnaar in de preambule (lid 5) verwezen wordt, is het dd. 28 juni 1930 onder auspiciën van de Internationale Arbeidsorganisatie gesloten Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (*Stb.* 1933, nr. 26).

Genoemde organisatie heeft inmiddels voorbereidingen getroffen om de tekst van deze regeling te herzien (agenda 40ste Arbeidsconferentie).

Artikel 7. De definitie van slavernij in lid *a* is dezelfde als die van het verdrag van 1926. „Servile status” werd eng gedefinieerd en omvat niet slavernij, maar alleen de aan slavernij verwante praktijken. De definitie van „slavenhandel” van het verdrag van 1926 werd verruimd — althans zulks werd beoogd — door het woord „slave” in het laatste deel te vervangen door „person”, waarmede men heeft willen verduidelijken, dat ook personen, die nog geen slaaf zijn volgens de definitie van het verdrag, doch kennelijk voor slavernij bestemd zijn, door het verdrag worden beschermd.

Artikel 8. Dit artikel regelt de samenwerking tussen partijen onderling en met de Verenigde Naties ter uitvoering van het verdrag.

Artikel 9. Bij het formuleren der artikelen is ernaar gestreefd, de behoefte aan voorbehouden te voorkomen, daar het maken van voorbehouden het gevaar zou medebrengen, dat het fundamentele doel en de effectiviteit van het verdrag zouden worden aangetast.

Artikel 10. De rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof wordt aanvaard voor alle geschillen naar aanleiding van het verdrag, die niet op andere vreedzame wijze kunnen worden geregeld. Uitdrukkelijk is bepaald, dat het hof ter zake bevoegd zal zijn op verzoek van één der partijen bij het geschil. Door deze bepaling is verzekerd, dat elk geschil, waartoe de toepassing van het verdrag aanleiding mocht geven, ten slotte tot een oplossing zal kunnen komen op basis van het recht.

Artikel 11. Slechts Staten die lid zijn van de Verenigde Naties of van de gespecialiseerde organisaties, kunnen suo jure partij worden bij het verdrag. Ten einde echter de universele toepassing van het verdrag te waarborgen, is de mogelijkheid

geopend van toetreding door andere Staten op uitnodiging van de algemene vergadering.

Overwogen is nog de wenselijkheid van een bepaling, dat iedere Staat, die bij het Aanvullend Verdrag partij wordt, ipso facto partij wordt bij het verdrag van 1926, voor zover hij dat niet reeds is. De conferentie gaf er evenwel de voorkeur aan het partij zijn bij beide verdragen formeel gescheiden te houden, ten einde Staten, die — om welke reden ook — geen partij zijn of wensen te worden bij het verdrag van 1926, niet van het onderhavige verdrag af te houden. Wel is in de slotakte een aanbeveling opgenomen voor de Staten, die partij worden bij het Aanvullend Verdrag, eveneens partij te worden bij het verdrag van 1926, voor zover dit niet reeds is geschied.

Artikel 12. Dit artikel is meer gedetailleerd dan de overeenkomstige bepalingen van het ontwerp, maar als grondbeginsel bleef gehandhaafd, dat het verdrag niet van toepassing kan worden verklaard op bepaalde overzeese gebieden zonder dat vooraf de instemming van de betrokken gebieden is gebleken.

Artikel 14. De toepassing van het verdrag is verdeeld in opeenvolgende perioden van 3 jaar. Een opzegging zal eerst van kracht worden aan het eind van de lopende periode, indien ten minste 6 maanden vóór de afloop daarvan gedaan. Vergelijken bij het ontwerp, dat een opzeggingstermijn van één jaarkende, brengt dit systeem een grotere mate van stabiliteit in de rechtsbetrekkingen tussen de partijen, hetgeen ongetwijfeld een voordeel betekent.

Conclusie.

Naar het oordeel van de ondergetekenden geeft de totstandkoming van het Aanvullend Verdrag in ruime mate reden tot

tevredenheid. Het hoofddoel, te weten complementering der in het verdrag van 1926 vervatte definitie van slavernij, is bereikt, en wel in een vorm, die het vertrouwen wettigt, dat ook de meest betrokken Staten de nieuwe verplichtingen op zich zullen nemen. Deze verplichtingen behelzen een bevestiging van algemeen menselijke waarden, welke bevordering tot het wezen van beschavingsarbeid behoort, maar tevens gaan zij uit van de erkenning, dat het niet mogelijk is, de gewraakte toestanden plotseling op te heffen. Op een enkel punt, namelijk dat van de internationale inspectie ter onderdrukking van slavenvervoer, prevaleert bedoelde erkenning zozeer, dat de uit het Aanvullend Verdrag voortvloeiende waarborgen op dit stuk envoldoende moeten heten. Doch in zijn geheel gezien betekent het Aanvullend Verdrag een belangrijke stap vooruit op de lange weg naar volledige afschaffing van slavernij en van wat daarmee samenhangt. Met het oog hierop is het alleszins wenselijk, dat het Koninkrijk door nederlegging van de akte van bekrachtiging bij het Aanvullend Verdrag partij wordt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Zaken Overzee a.i.,

C. STAF.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

J. G. SUURHOFF.