

# De strafrechtelijke aanpak van meisjesbesnijdenis in een rechtsvergelijkende context\*\*

Sohail Wahedi & Renée Kool

*Meisjesbesnijdenis is in Nederland en andere Europese landen verboden. Ondanks dit verbod is van succesvolle handhaving geen sprake. Frankrijk vormt in dit verband een uitzondering. Deze bijdrage analyseert en vergelijkt de strafrechtelijke aanpak in Nederland, Frankrijk en Engeland. Het Franse 'succes' zal genuanceerd worden in het licht van de heersende opvattingen over multiculturalisme en de gedachten over de ruimte die het strafrecht zou moeten bieden voor afwijkende praktijken van minderheidsgroepen.*

## Inleiding

Westerse democratieën worstelen sinds enkele decennia met de toelaatbaarheid van praktijken die geen oorsprong hebben in hun samenlevingen. Het betreft hier enkele controversiële praktijken die ernstig inbreuk maken op fundamentele mensenrechten. Denk aan eergerelateerd geweld, huwelijksdwang en meisjesbesnijdenis.<sup>1</sup> De constatering dat deze praktijken op westerse bodem plaatsvinden, leidt steevast tot maatschappelijke ophef en de roep om expliciete strafbaarstelling.<sup>2</sup> De strafwaardigheid van dergelijke praktijken is hiermee doorgaans een gegeven, waarmee de vraag naar de betekenis van de culturele context en de religieuze dimensie voor de vaststelling van wederrechtelijkheid aan betekenis inboet. In deze benadering schuilt het gevaar voor verlies van gezag voor de strafrechtspiegeling. Strafbaarstelling en handhaving vereisen immers legitimiteit, te

\* Deze bijdrage bouwt voort op R.S.B. Kool & S. Wahedi, 'European Models of Citizenship and the Fight Against Female Genital Mutilation', in: S.N. Romaniuk & M. Marlin (red.), *Development and the Politics of Human Rights*, Boca Raton: CRC Press (Taylor & Francis Group) 2015, p. 206-221; R.S.B. Kool & S. Wahedi, 'Criminal enforcement in the area of female genital mutilation in France, England, and the Netherlands: a comparative law perspective', *International Law Research* 2014, p. 1-15; R.S.B. Kool, 'Strafrechtelijke handhaving van meisjesbesnijdenis in rechtsvergelijkend perspectief', in: E. Bleichrodt e.a., *Onbegrensde strafrecht. Liber amicorum Hans de Doelder*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 23-35.

\* De auteurs zijn prof. Maurits Berger, prof. Wibren van der Burg, dr. Jeroen Temperman en de redactie van het tijdschrift zeer dankbaar voor hun commentaar op de conceptversie van deze bijdrage.

1 Zie voor de Nederlandse discussie de dissertaties van M. Siesling, *Multiculturaliteit en verdediging in strafzaken*, Deventer: Kluwer 2006; J. ten Voorde, *Cultuur als verweer*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007; W.M. Limborgh, *Culturele vrijheid en het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011. Zie verder de lezenswaardige bijdrage van S.W.E. Rutten, 'Moslims in de Nederlandse rechtspraak', *Recht van de Islam* 1986, 4, p. 55-74.

2 Kritisch: M. Dustin, 'Female Genital Mutilation/Cutting in the UK', *European Journal of Women's Studies* 2010, p. 1-31, i.h.b. p. 19.

vinden in een zo breed mogelijk gedragen aanvaarding van de strafwaardigheid van het handelen en de daaraan gekoppelde sanctionering. Binnen westerse samenlevingen die gekenmerkt worden door immigratie en daarmee gepaarde gaande import van omstreden culturele en religieuze praktijken, is het verwerven van zo'n breed draagvlak niet eenvoudig.

Over de verhouding tussen de multiculturele samenleving en het strafrecht is de afgelopen jaren veel geschreven.<sup>3</sup> Dat geldt ook voor de problematiek van deze bijdrage: meisjesbesnijdenis.<sup>4</sup> Niettemin is er voldoende aanleiding om te schrijven over dit onderwerp. Op nationaal niveau speelt de afhandeling van de eerste strafzaak waarin werd vervolgd voor meisjesbesnijdenis.<sup>5</sup> Hiernaast zou een tweede zaak op komst zijn,<sup>6</sup> maar omdat niet kon worden vastgesteld of de besnijdenis ná de komst naar Nederland of eerder had plaatsgevonden, bleef vervolging voor meisjesbesnijdenis uit.<sup>7</sup> Na 2014 is deze praktijk niet meer onder de aandacht van de strafrechter gebracht.<sup>8</sup> Dit toont wellicht aan hoe gecompliceerd de strafrechtelijke aanpak ligt. Met het oog hierop heeft de wetgever de strafvorderlijke bevoegdheden onlangs nog verruimd.<sup>9</sup> Op de achtergrond speelt de toenemende internationale aandacht voor het praktiseren van meisjesbesnijdenis buiten Afrika, waar deze praktijk van oudsher wijdverspreid is.<sup>10</sup> Zo vindt meisjesbesnijdenis plaats in onder meer Iran, Iraaks Koerdistan, Maleisië en Indonesië.<sup>11</sup>

Wat verder ook zij van de nationale en internationale ontwikkelingen, vaststaat dat in de theorievorming over de aanpak van dit verschijnsel geen eenduidige verklaring te vinden is voor het uitblijven van een succesvolle strafrechtelijke bestrijding daarvan.<sup>12</sup> Tot op heden hebben enkel in Frankrijk strafvervolgingen ter zake plaatsgevonden.<sup>13</sup> Frankrijk kent een geheel eigen model van burgerschap dat van invloed is op de multiculturele vraagstukken.<sup>14</sup> Zou dit ook 'het Franse

3 O.a. Siesling 2006; Ten Voorde 2007; Limborgh 2011.

4 We gebruiken de term 'meisjesbesnijdenis' vanwege het neutrale karakter daarvan.

5 Overigens resulteerde dit in eerste én tweede aanleg in vrijspraak: Rb. Haarlem 11 september 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BJ7447; Hof Amsterdam 23 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO8531.

6 'Somalisch echtpaar pas later berecht', *AD/Rotterdams Dagblad* 18 januari 2013, p. 5. 'Het koppel (...) [wordt tevens vervolgd] voor de besnijdenis in het buitenland van de twee oudste dochters.'

7 Rb. Rotterdam 22 oktober 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9279.

8 Dat baseren we op de resultaten die zoektermen als 'vrouwelijke genitale verminking' en 'meisjesbesnijdenis' opleveren op rechtspraak.nl.

9 *Stb.* 2013, 95.

10 UNICEF, *Female Genital Mutilation/Cutting: A global concern*, UNICEF: New York 2016.

11 K. Ahmady, 'A Comprehensive Research Study on Female Genital Mutilation/Cutting (FGM/C) in Iran', 2015; Wadi, *Female Genital Mutilation in Iraqi-Kurdistan*, Frankfurt am Main: WADI e.V. 2010.

12 Vanuit de Verenigde Naties is herhaaldelijk gewezen op de gebrekkige (strafrechtelijke) aanpak van meisjesbesnijdenis. Vgl. UNFPA, *Implementation of the International and Regional Human Rights Framework for the Elimination of Female Genital Mutilation*, New York: UNFPA 2014.

13 Een overzicht van verschillen biedt: Kool & Wahedi 2015, p. 209-210.

14 A. Guiné & F.J. Moreno Fuentes, 'Engendering Redistribution, Recognition, and Respresentation: The case of Female Genital Mutilation (FGM) in the United Kingdom and France', *Politics Society* 2007, p. 477-519.

succes' in de strafrechtelijke aanpak van meisjesbesnijdenis kunnen verklaren? Om deze relatie te onderzoeken is de centrale hypothese van deze bijdrage dat de strafrechtelijke aanpak van meisjesbesnijdenis beïnvloed wordt door heersende opvattingen over burgerschap en het multiculturalisme. Deze hypothese wordt getoetst aan de hand van de Nederlandse, Engelse<sup>15</sup> en Franse benadering inzake de strafrechtelijke bestrijding van meisjesbesnijdenis. Deze laatste twee landen zijn bewust gekozen vanwege hun onderling tegengestelde rechtsculturele opvattingen over de verhouding tussen het strafrecht en het multiculturalisme.<sup>16</sup> De focus op burgerschap en de doorwerking daarvan op de nationale besluitvorming omtrent strafbaarstelling vormen een belangrijke afbakening binnen deze bijdrage.<sup>17</sup>

Tegen deze achtergrond heeft onze bijdrage de volgende opbouw. Eerst wordt ingegaan op de internationaal gedeelde opvatting dat meisjesbesnijdenis noodzaakt tot strafbaarstelling. Vervolgens wordt de aanpak van meisjesbesnijdenis in Nederland, Frankrijk en Engeland geanalyseerd in het licht van de heersende opvattingen over burgerschap.

## Achtergrond

Meisjesbesnijdenis wordt door de World Health Organization (WHO) ofwel Wereldgezondheidsorganisatie omschreven als 'de gedeeltelijke of volledige verwijdering van de externe vrouwelijke genitaliën of elk ander letsel aan vrouwelijke genitaliën om niet-medische redenen'.<sup>18</sup> Wereldwijd zijn 130 tot 150 miljoen meisjes en vrouwen besneden. Hiernaast riskeren jaarlijks nog ongeveer 3 miljoen meisjes wereldwijd de besnijdenis.<sup>19</sup> In Europa ligt dit aantal meisjes op jaarlijks 180.000.<sup>20</sup>

Hoewel meisjesbesnijdenis eerder regel is dan uitzondering in grote delen van Afrika, kent zij geen uniforme toepassing. De WHO onderscheidt vier typen, die naar ernst oplopen van relatief licht naar zwaar: clitoridectomie (type I), excisie (type II), infibulatie (type III) en een restcategorie waar incisie onder valt (type IV).<sup>21</sup> In de juridische analyses over de toelaatbaarheid van deze praktijk wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen de relatief lichte (type I en IV) en ernstige

15 Waar we spreken over Engeland doelen we op Engeland en Wales.

16 Vgl. W. Dekkers, C. Hoffer & J-P. Wils, *Besnijdenis, lichamelijke integriteit en multiculturalisme*, Budel: Damon 2006, p. 19.

17 Onze bijdrage zal de toelaatbaarheid van meisjesbesnijdenis niet beoordelen in het licht van godsdienstvrijheid.

18 World Health Organization, *An update on WHO's work on Female Genital Mutilation (FGM)*, New York: WHO 2011, p. 1.

19 World Health Organization 2011.

20 A. Macfarlane e.a., *Prevalence of Female Genital Mutilation in England and Wales: National and local estimates*, Londen: City University London 2015, p. 13.

21 World Health Organization 2011, p. 1.

varianten (type II en III) van meisjesbesnijdenis.<sup>22</sup> Deze belangrijke nuance wordt in het maatschappelijke en politieke debat echter veelal genegeerd.<sup>23</sup>

Infibulatie en excisie gelden als relatief ingrijpende varianten. Bij deze ingrepen wordt de vaginale opening verkleind door het verwijderen en dichtnaaien van de grote of kleine schaamlippen; soms wordt ook de clitoris verwijderd.<sup>24</sup> Clitoridectomie, waarbij de top of de voorhuid van de clitoris wordt weggehaald, wordt vergeleken met jongensbesnijdenis.<sup>25</sup> Sommige auteurs menen dat deze ingreep toelaatbaar moet zijn.<sup>26</sup> Maar ook het omgekeerde geldt. Zo werd door A-G Silvis betoogd dat de strafbaarheid van de lichtste variant van meisjesbesnijdenis 'op voorhand niet [uitsluit] dat in een gelijkwaardig beoordelingschema de circumcisie bij jongens onder omstandigheden ook voor kwalificering als mishandeling in aanmerking kan komen'.<sup>27</sup> Tot slot bestaat er een restcategorie. Deze heeft betrekking op uiteenlopende niet-medisch geïndiceerde, min of meer schadelijke handelingen, uitgevoerd op vrouwelijke genitaliën, zoals incisie: een prikje in de voorhuid van de clitoris.

Een eenduidige verklaring voor deze eeuwenoude praktijk is er niet.<sup>28</sup> Er zijn diverse islamitische, joodse en christelijke groepen die uit naam van het geloof meisjes besnijden.<sup>29</sup> Tegelijkertijd wordt in de literatuur en vanuit de geloofs-gemeenschappen opgemerkt dat meisjesbesnijdenis niet zozeer een religieus maar een traditioneel gebruik betreft.<sup>30</sup>

### *Een religieuze praktijk?*

Er is de laatste tijd echter in toenemende mate aandacht voor de relatie tussen meisjesbesnijdenis en de islam. Uit recente studies blijkt dat Iraniërs (vooral de relatief lichte variant),<sup>31</sup> Koerden (zowel de relatief lichte als ingrijpende varian-

22 Vgl. Limborgh 2011, p. 179. Zie ook W.M. Limborgh, 'Dient meisjesbesnijdenis op culturele gronden te worden getolereerd?', *NJB* 2008, p. 2514-2520; K. Bartels & I. Haaijer, 's Lands wijs 's lands eer? *Vrouwenbesnijdenis en Somalische vrouwen in Nederland*, Rijswijk: Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen 1992.

23 Illusterend in dit verband is het antwoord op Kamervragen van de PVV, gesteld naar aanleiding van het proefschrift van Limborgh, die de toelaatbaarheid bepleitte van de lichtste variant van meisjesbesnijdenis. De minister schreef daarin dat meisjesbesnijdenis ongeacht haar vorm altijd een strafbaar feit oplevert in Nederland. Zie *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, 511.

24 D. Dubourg & F. Richard, *Studie over de prevalentie van vrouwelijke genitale verminkingen en van het risico op vrouwelijke genitale verminkingen in België*, Antwerpen: Instituut voor Tropische Geneeskunde 2010, p. 5.

25 Vgl. Siesling 2006, p. 36. Zie verder Dekkers, Hoffer & Wils (2006), die het verschil in strafrechtelijke benadering van de lichtste variant van meisjesbesnijdenis en rituele jongensbesnijdenis uitleggen in het licht van de heersende opvattingen over wat wel en niet toelaatbaar is als (afwijkende) culturele uiting.

26 Bartels & Haaijer 1992; Limborgh 2011 en 2008: hij bepleit uitsluitend de toelaatbaarheid van incisie.

27 Conclusie van A-G Silvis bij HR 5 juli 2011, *NJ* 2011, 466, overweging 10.

28 We hanteren hier bewust de neutralere term 'praktijk' in plaats van 'traditie'.

29 Duborg & Richard 2012, p. 6.

30 H.D. Kalev, 'Cultural Rights or Human Rights: The Case of Female Genital Mutilation', *Sex Roles* 2004, p. 340.

31 Ahmady 2015.

ten, zoals infibulatie en clitoridectomie),<sup>32</sup> Maleisiërs (de relatief lichte variant)<sup>33</sup> en Indonesiërs (in het algemeen de relatief lichte variant)<sup>34</sup> aan meisjesbesnijdenis doen. Tegen deze achtergrond wordt binnen het politieke discours gesproken over de 'selectieve aandacht' van mensenrechtenorganisaties, die deze praktijk presenteren als een 'Afrikaans probleem'.<sup>35</sup>

In 2006 heeft de gezaghebbende Egyptische Al-Azhar Universiteit een verklaring naar buiten gebracht waarin wordt onderstreept dat meisjesbesnijdenis weliswaar een oude traditie is die plaatsvindt binnen verschillende islamitische kringen, maar dat de Koran en de Hadith geen solide grondslag bieden voor een rechtvaardiging van deze praktijk.<sup>36</sup> In de periode voor en na deze stellingname is vanuit de Azhar kritiek geleverd op deze praktijk. Zo is in 2005 gezegd dat alle vormen van meisjesbesnijdenis misdadig zijn en dat er geen verband bestaat tussen de islam en deze praktijk.<sup>37</sup> Dat laatste is ook herhaald door wijlen Sheikh Tantawi, die als oud-grootmoefiti en grootimam van de Azhar veel aanzien genoot onder moslims wereldwijd.<sup>38</sup>

Tegen deze achtergrond kan worden gesteld dat de relatie tussen de islam en meisjesbesnijdenis genuanceerder ligt dan soms wordt gepresenteerd in publieke debatten.<sup>39</sup> Dit geldt ook voor de relatie tussen deze praktijk en het christendom. Zo is meisjesbesnijdenis wijdverspreid onder Egyptische Kopten, ondanks de veroordeling ervan vanuit de koptische kerk.<sup>40</sup> Er is evenmin steun voor deze praktijk binnen de joodse gemeenschap, desalniettemin komt zij voor bij de Falasha's (een joodse gemeenschap uit Ethiopië).<sup>41</sup>

### *Een genderpraktijk?*

Meer algemeen wordt aangenomen dat meisjesbesnijdenis ongeacht haar vorm verband houdt met de status van de vrouw binnen de gemeenschap en als een initiatieritueel moet worden gezien.<sup>42</sup> Via de besnijdenis onderschrijft het meisje de groepsnorm waarbinnen besneden zijn symbool staat voor kuisheid. Een kritische interpretatie hiervan klinkt door in de internationaal gedeelde opvatting dat

32 Wadi 2010, p. 8.

33 Vgl. A. Rashid, S. Patil & A. Valimalar, 'The Practice of Female Genital Mutilation among the Rural Malays in North Malaysia', *The Internet Journal of Third World Medicine* 2009, p. 4.

34 L. Octavia, 'Circumcision and Muslim Women's Identity in Indonesia', *Indonesian Journal for Islamic Studies* 2014, p. 419-457.

35 Zie Kamervragen van PVV-lid De Roon, *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, 2966.

36 N.M. Delsing, 'Besnijdenis en recht', *Recht van de Islam* 2010, p. 55.

37 S. Hassan, 'Reclaiming Islam', in: R.A.E. Hunt & G.C. Jenks (red.), *Wisdom and Imagination: Religious Progressives and the Search for Meaning*, Morning Star Publishing 2014, p. 183.

38 A.A. Hadi, 'A Community of Women Empowered: the Story of Deir El Barsha', in: R.M. Abusharaf (red.), *Female Circumcision*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2006, p. 110.

39 J.M. Otto, 'Besnijdenis en islam, het ligt ingewikkeld', *Trouw* 27 februari 2014, *Opinie*, p. 21.

40 W.R. Elseesy, 'Female circumcision in non-Muslim females in Africa', *African Journal of Urology* 2014, p. 102-103.

41 I. El-Damanhoury, 'The Jewish and Christian view on female genital mutilation', *African Journal of Urology* 2013, p. 127-129.

42 N. Berkovitch & K. Bradley, 'The globalization of women's status: Consensus/Dissensus in the World Polity', *Sociological Perspectives* 1999, p. 488.

meisjesbesnijdenis een genderpraktijk is die tot doel heeft de vrouw aantrekkelijk te maken voor de man en tevens haar seksuele gevoelens in toom te houden.<sup>43</sup> Hoewel deze lezing wordt onderschreven door de internationale gemeenschap en is terug te vinden in internationale regelgeving, zijn er ook auteurs die hier vraagtekens bij zetten.<sup>44</sup> Zo wordt terecht of onterecht een vergelijking gemaakt met cosmetische ingrepen als schaamlipcorrecties en borstvergrotingen.<sup>45</sup> Getuigt de straffeloosheid van deze ‘westerse’ subculturele esthetische ingrepen niet van ‘meten met twee maten’? En wat te denken van de absolute strafbaarstelling van oordeelkundig uitgevoerde besnijdenissen waarbij de toestemming van de vrouw irrelevant is, als neergelegd in Belgische en Engelse wetgeving?<sup>46</sup> Een kritische benadering werkt verhelderend doordat zodoende de politieke aard van internationale regelgeving bloot wordt gelegd, alsook de daaraan ten grondslag liggende beeldvorming over omstreden culturele en religieuze praktijken. Zulke regels vormen immers de uitkomst van politieke onderhandelingen, waarbij, wanneer het over mensenrechten gaat, het westers liberale discours dominant lijkt te zijn.<sup>47</sup> Niettemin kan men de vraag stellen of een politieke benadering de kans op een effectieve aanpak van meisjesbesnijdenis beperkt. Er lijkt zodoende immers ruimte te ontstaan voor een rechtvaardiging van (bijvoorbeeld de lichtste variant van) meisjesbesnijdenis via een beroep op culturele en/of religieuze motieven. Het zou immers gaan om het ‘religieuze voorschrift, waaraan de gelovige (...) zich niet wil onttrekken’.<sup>48</sup>

### Het mensenrechtenperspectief

In 1952 werd voor het eerst in Resolutie 445C (XIV) van de Economic and Social Council de lidstaten voorzichtig gevraagd om noodzakelijke maatregelen te treffen tegen praktijken die de fysieke integriteit van vrouwen aantasten.<sup>49</sup> De WHO weigerde destijds medewerking te verlenen.<sup>50</sup> Het sociaal-culturele aspect van meisjesbesnijdenis oversteeg kennelijk de individuele belangen van meisjes. Pas in 1994 is meisjesbesnijdenis in al haar vormen veroordeeld als mensenrechtenschending vanuit de Verenigde Naties. Sindsdien hebben de Verenigde Naties sta-

43 Berkovitch & Bradley 1999, p. 488; Dubourg & Richard 2010, p. 6.

44 Dustin 2010; M. van den Brink & J. Tigchelaar, ‘Shaping Genitals, Shaping Perceptions’, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2012, p. 431-459.

45 Dustin 2010, p. 10-12. Zij zegt: ‘Like FGM/C, these are therapeutically unnecessary surgeries carried out with the intention of making women fit a cultural norm.’

46 Zie art. 409 §1 Belgisch Strafwetboek respectievelijk art. 1 lid 5 Female Genital Mutilation Act 2003.

47 E. Brems, ‘Enemies or allies? Feminism and Cultural Relativism as Dissident Voices in Human Rights Discourse’, *Human Rights Quarterly* 1997, p. 136-164. Voorts: H. Lewis, ‘Between Irua and “Female Genital Mutilation”: Feminist Human Rights Discourse and the Cultural Divide’, *Harvard Human Rights Journal* 1995, p. 1-55; C. Smith, ‘Who defines “Mutilation”? Challenging Imperialism in the Discourse of Female Genital Cutting’, *Feminist Formations* 2011, p. 25-46.

48 Vgl. N. Jörg, ‘Jongensbesnijdenis strafbaar?’, in: C. Kelk, F. Koenraadt & D. Siegel (red.), *Veelzijdige gedachten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 157-167, i.h.b. p. 164.

49 United Nations, Yearbook of the International Law Commission 1952.

50 United Nations, Yearbook of the United Nations of the International Law Commission 1959.



ten opgeroepen wetgeving te ontwikkelen die effectieve bescherming kan bieden tegen deze praktijk.<sup>51</sup> Ook in de literatuur is veel steun voor de opvatting dat meisjesbesnijdenis inbreuk maakt op het recht op lichamelijke integriteit (van belang bij alle vormen), het recht op leven, waaronder te begrijpen het recht op reproductie, en het recht niet onderworpen te worden aan martelpraktijken (met name van belang bij de zware varianten, zoals excisie).<sup>52</sup> De culturele achtergrond van meisjesbesnijdenis staat een veroordeling van al haar vormen niet in de weg. Integendeel, binnen internationale verdragen is het beroep op traditie als rechtvaardiging voor gewelddadige praktijken uitdrukkelijk uitgesloten.<sup>53</sup>

#### *Het EVRM en overige internationale regelgeving*

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft nog geen zaak voorgelegd gekregen waarin werd geklaagd over een tekort aan geboden rechtsbescherming tegen meisjesbesnijdenis. Niettemin heeft dit hof in zijn uitspraken in verband met het vreemdelingenrecht meermalen beslist dat meisjesbesnijdenis, ongeacht haar vorm, in strijd is met het verbod op marteling en onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)).<sup>54</sup>

Dit oordeel werpt zijn schaduw vooruit wanneer het gaat om de vraag welke bescherming lidstaten hebben te bieden in het licht van artikel 2 EVRM (het recht op leven) en meer in het bijzonder op grond van artikel 8 EVRM (het recht op privacy, met de daarin besloten aanspraak op lichamelijke en psychische integriteit). Voor beide bepalingen geldt dat het EHRM zich in die context niet heeft uitgesproken over de vraag of meisjesbesnijdenis een inbreuk daarop impliceert. Op grond van de uitspraken van het EHRM over andersoortige ernstige inbreuken op het recht op leven respectievelijk het recht op lichamelijke en psychische integriteit is echter zonder meer af te leiden dat lidstaten gehouden zijn een adequaat en effectief niveau van bescherming te bieden. Dit impliceert ook een plicht tot ade-

51 P. Wheeler, 'Eliminating FGM: The Role of the Law', *The International Journal of Children's Rights* 2004, p. 257.

52 Wheeler 2004, p. 259 e.v.

53 Vgl. Verdrag van Istanbul (Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld), art. 12.

54 EHRM 20 september 2011, 8969/10 (Omeredo/Oostenrijk); EHRM 17 mei 2011, 43408/08 (Izevbekhai C.S./Ierland), par. 73; EHRM 8 maart 2007, 23944/05 (Collins & Akaziebie/Zweden). Dit standpunt wordt overigens gedeeld door de Nederlandse bestuursrechter, die in zijn oordeel niet differentieert naar de ernst van de ingreep. Zie ook: M. van den Brink & J. Tigchelaar, 'Over de schouders van ouders: Een interne vergelijking van het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van besnijdenis j/m', in: Katharina Boele-Woelki & Susanne Burri (red.), *De rol van de staat in familierelaties: meer of minder?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 137-165, zie i.h.b. p. 153-155.

quate strafbaarstelling en handhaving.<sup>55</sup> Deze positieve verplichting geldt temeer wanneer het gaat om bescherming van kwetsbare individuen.<sup>56</sup>

Over de wijze waarop deze bescherming moet worden gecreëerd en geëffectueerd, spreekt het Europese Hof zich niet uit. Het is aan de lidstaten om daar binnen de context van het nationale recht uitvoering aan te geven. Vereist is wel dat de op nationaal niveau geboden bescherming voldoet aan de hoge maatstaven die het EHRM daaraan stelt. Het EHRM staat niet alleen in zijn opvatting. Ook andere internationale normen verplichten staten om alle vormen van meisjesbesnijdenis adequaat en effectief te bestrijden.<sup>57</sup> Deze internationaal gedeelde opvatting, met de daarin gelegen positieve verplichting van bescherming van kwetsbaren, werpt haar schaduw vooruit op de door de nationale autoriteiten te treffen maatregelen. De associatie van meisjesbesnijdenis met verminking versterkt dit en leidt ertoe dat er weinig ruimte is voor differentiatie: bestrijding van al haar vormen via het strafrecht ligt voor de hand. Dit wordt ook niet betwist door Europese wetgevers die geconfronteerd worden met de problematiek rondom meisjesbesnijdenis.<sup>58</sup> De maatregelen zijn vooral gericht op bescherming van meisjes die in Europa wonen, maar die een besnijdenis riskeren in hun land van herkomst.<sup>59</sup>

Echter, de strafrechtelijke bestrijding toont sterke verschillen in uitkomst. Dit doet de vraag rijzen waarom de inzet van het strafrecht niet in alle gevallen een effectief bestrijdingsmiddel blijkt te zijn.<sup>60</sup> Een mogelijke verklaring is het verschil in opvatting over de culturele exceptie in het strafrecht en de grenzen van erkenning voor culturele diversiteit.<sup>61</sup> Dit punt wordt hierna verder uitgewerkt aan de hand van het concept burgerschap.

## Burgerschap en de aanpak van meisjesbesnijdenis

### *Republikeins, etnocentrisch of multicultureel?*

De betekenis van burgerschap die centraal staat in deze bijdrage, heeft betrekking op de formele (dat wil zeggen: het beleidsniveau) en materiële (dat is het politiek-maatschappelijke niveau) ruimte die in een bepaalde samenleving bestaat voor diversiteit. Deze ruimte ziet dus op de mogelijkheden die een samenleving biedt voor het vertonen van gedragingen die in belangrijke opzichten afwijken van de

55 O.a. EHRM 26 maart 1985, 8978/80, par. 27 (X & Y/Nederland); EHRM 20 oktober 1998, 87/1997/871/1083, par. 115 (Osman/VK); EHRM 4 december 2003, 39272/98, par. 150 (M.C./Bulgarije); EHRM 27 september 2011, 29032/04, par. 108 (M. & C./Roemenië); EHRM 26 juli 2011, 9718/03, par. 51 e.v. (Georgel & Georgia Stoicescu/Roemenië).

56 R.S.B. Kool, 'The Dutch approach to female genital mutilation: the time for change has come', *Utrecht Law Review* 2010, 1, p. 51-71.

57 R.S.B. Kool, 'Appropriate and Effective Measures against FGM? A Reflection on Dutch Policy in Light of Article 5 CEDAW', *SIM special* 2010, 32, p. 67-89.

58 Kool & Wahedi 2015.

59 *Female genital mutilation in the European Union and Croatia*, European Institute for Gender Equality 2013, p. 25.

60 Voor een recent overzicht: S. Johnsdotter & R.M. Mestre i Mestre, *Female Genotl Mutilation in Europe: analysis of court cases*, European Commission, Luxemburg: Office of the European Union 2015.

61 Guiné & Fuentes 2007, p. 479.



dominante meerderheidsnorm.<sup>62</sup> Afhankelijk van de omvang van deze ruimte kent burgerschap drie verschillende modellen: republikeins, etnocentrisch en multicultureel.<sup>63</sup>

In een republikeins model, zoals het Franse, wordt de samenleving beschouwd als een ondeelbaar geheel waarin consensus bestaat over een aantal fundamentele normen en waarden. Daarom is assimilatie van groot belang om toegelaten te worden tot die samenleving. Nadrukkelijk afstand nemen van je oorspronkelijke achtergrond is daarbij een voorwaarde. Het behoud van de eigen cultuur staat geslaagd burgerschap in deze opvatting van burgerschap in de weg. Het behoud van de eigen identiteit is beperkt tot het private domein.<sup>64</sup> Maar ook een etnocentrisch model biedt weinig ruimte voor diversiteit: het streeft naar een homogene samenleving die zich vooral richt op culturele eenvormigheid.<sup>65</sup> Het verschil tussen deze twee modellen is genuanceerder dan op het eerste gezicht lijkt. Waar een natie binnen een republikeins model verenigd wordt door gedeelde waarden, zoals gendergelijkheid en de scheiding tussen kerk en staat, vindt vereniging binnen een etnocentrisch model plaats door middel van culturele integratie en dus culturele eenheid, waarbij de dominante meerderheidscultuur opgeld doet.<sup>66</sup>

Tot slot is er nog een multicultureel model. Dit model van burgerschap biedt veel ruimte voor diversiteit en accepteert verschillen. Engeland was jarenlang het boegbeeld van een multicultureel land. Ook voor Nederland gold lange tijd dat men een multicultureel model van burgerschap voorstond, zij het op andere wijze dan in Engeland.<sup>67</sup> Inmiddels bevat het Nederlandse integratiebeleid steeds meer etnocentrische aspecten.<sup>68</sup> Denk aan de participatieverklaring die nieuwkomers dienen te ondertekenen en waarin zij de basisprincipes van de Nederlandse samenleving, zoals 'vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit', actief dienen te onderschrijven.<sup>69</sup> De gedachte hierachter is dat de samenleving alleen kan functioneren 'als iedereen die zich hier wil vestigen meedoet en de basisprincipes van de Nederlandse samenleving respecteert'.<sup>70</sup> Hoewel een dergelijke participatieverklaring begrijpelijk is, gezien de problematiek die samenhangt met de integratie van nieuwkomers, roept zij wel de vraag op hoeveel ruimte de samenleving biedt voor diversiteit.<sup>71</sup>

62 Guiné & Fuentes 2007, p. 480.

63 D. McCormick, 'Multiculturalism and its Discontents', *Human Rights Law Review* 2005, 1, p. 27-56.

64 WRR, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, par. 4.3.

65 S. Saharso, 'Headscarves: A Comparison of Public Thought and Public Policy in Germany and the Netherlands', *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 2007, p. 513-530.

66 Vgl. D. Meyerson, 'Multiculturalism, religion and equality', *Acta Juridica* 2001, p. 104-120, i.h.b. p. 104: 'The kind of religious freedom at issue here is the kind sought by nineteenth century German Jews who wished to be German in the street, Jewish at home.'

67 R. Koopmans e.a., *Contested Citizenship*, Minneapolis: University of Minnesota Press 2005.

68 Vgl. R.S.B. Kool, 'Drassige gronden voor strafbaarstelling. Het wetsvoorstel ter verruiming van de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang', *Delikt en Delinkwent* 2011, p. 21-36.

69 *Kamerstukken II* 2015/16, 115, p. 1-2 (Invoering participatieverklaring voor nieuwkomers).

70 *Kamerstukken II* 2015/16, 115, p. 1-2 (Invoering participatieverklaring voor nieuwkomers).

71 Vgl. Guiné & Fuentes 2007, p. 479.

De strafrechtelijke aanpak van meisjesbesnijdenis wordt hierna geanalyseerd in het licht van de Franse, Engelse en Nederlandse noties van burgerschap. Opmerking verdient dat werken met theoretische modellen onvermijdelijk afbreuk doet aan de nuances waarvan de omgang met culturele minderheidspraktijken op nationaal niveau getuigt. Niettemin kan op deze hypothetische wijze inzichtelijk worden gemaakt welke culturele aspecten een rol spelen bij de successen van een nationale aanpak ter bestrijding van meisjesbesnijdenis.

*Frankrijk: een republikeinse benadering*

Na de Tweede Wereldoorlog bestond in Frankrijk een sterke behoefte aan arbeiders.<sup>72</sup> Lange tijd gold een 'laissez-faire' wervingsbeleid. Onder invloed van de economische recessie maakte dit in de jaren zeventig plaats voor een 'ethnocentrisch assimilatiebeleid'.<sup>73</sup> De Franse voorkeur voor een centralistische aanpak leidde tot een restrictiever assimilatiebeleid, gericht op het behoud van de Franse eenheid. Culturele verschillen moesten worden geminimaliseerd en nieuwkomers werden geacht zich aan te passen.<sup>74</sup> Het accent kwam te liggen op de integratie 'à la française', dat op tal van terreinen doorwerking vond, zo ook met betrekking tot de aanpak van meisjesbesnijdenis.<sup>75</sup>

Overigens was binnen dit nieuwe assimilatiebeleid niet van meet af aan aandacht voor meisjesbesnijdenis. Integendeel, dankzij de overtuiging dat nieuwkomers bereid waren zich te assimileren heeft lange tijd een blinde vlek bestaan voor culturele ongelijkheden, zeker waar het de positie van vrouwen betrof. Er was geen steun voor de gedachte dat een zorgbeleid ontwikkeld zou moeten worden om 'sociaal, etnisch of religieus particularisme' binnen de minderheidsgroepen tegen te gaan.<sup>76</sup> Aanvankelijk werd meisjesbesnijdenis preventief aangepakt door inzet van bestaande wetgeving op het gebied van kindbescherming. Later werd duidelijk dat met deze aanpak niet het gehoopte resultaat bereikt kon worden.

Het Franse publiek raakte in 1982 op indringende wijze bekend met meisjesbesnijdenis. In de media werd bericht over de dood van baby Bobo. Zij overleed als gevolg van zware verwondingen, opgelopen bij haar besnijdenis.<sup>77</sup> Deze baby was niet het enige slachtoffer. Hulpverleners werkzaam binnen de zuigelingenverzorging en de jeugdgezondheidszorg (*Protection Maternelle et Infantile* (PMI)) waren vaker geconfronteerd met de gevolgen van meisjesbesnijdenis.<sup>78</sup> Die ontdekkingen waren mogelijk door de verplichte medische controle van kinderen tot aan het zesde levensjaar, waarbij als onderdeel van een algehele controle ook de genitaliën worden gecontroleerd.

72 WRR, *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, Den Haag: WRR 2001, p. 83.

73 Guiné & Fuentes 2007, p. 490.

74 WRR 2001, p. 93.

75 B. Winter, 'Women, the Law and Cultural Relativism in France: the Case of Excision', *Journal of Women in Culture and Society* 1994, p. 939-973.

76 Guiné & Fuentes 2007, p. 491.

77 A. van der Kwaak & K. Bartels, 'Meisjesbesnijdenis in justitieel perspectief', *PROCES* 2002, p. 69.

78 Geschat wordt dat tussen de 42.000 en 61.000 vrouwen in Frankrijk zijn besneden. Ruim 4.000 andere meisjes lopen het risico te worden besneden; *L'Institut national d'études démographiques* (INED) 2009, p. 3.

Mocht de PMI-arts een besnijdenis of een andere vorm van mishandeling constateren, dan is hij verplicht de *procureur de la République* in te lichten.<sup>79</sup> Zijn geheimhoudingsplicht staat deze melding niet in de weg.<sup>80</sup> Hoewel niet alle PMI-artsen en hulpverleners bereid zijn te voldoen aan deze meldplicht, werd deze vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw actief nageleefd in de regio Parijs.<sup>81</sup> Deze opstelling van de jeugdgezondheidszorg is uniek binnen West-Europa en zij is van cruciale betekenis geweest voor de ontsluiting van de problematiek aan justitie.<sup>82</sup>

### *Berechting en culturele verweren*

Omdat meisjesbesnijdenis aanvankelijk niet was gekwalificeerd als een ernstig misdrijf, waren de straffen echter relatief laag.<sup>83</sup> Vrouwenrechtenorganisaties benadrukten dat vervolging van meisjesbesnijdenis vooral ook in het teken moest staan van preventie, en pleitten daarom voor zwaardere straffen en afdoening door het *Cour d'assises*.<sup>84</sup> Door zich als burgerlijke partij op te stellen in een aantal strafzaken wisten zij te bewerkstelligen dat meisjesbesnijdenis voortaan door deze hoogste feitenrechter wordt afgedaan.<sup>85</sup> Al met al zijn in Frankrijk tot op heden ongeveer veertig strafzaken afgedaan, waarin ongeveer negentig verdachten terechtstonden. In het merendeel van de zaken volgde een veroordeling, zij het dat de strafmaten uiteenliepen.<sup>86</sup>

In deze strafzaken werd regelmatig een cultureel verweer gevoerd waarin een beroep werd gedaan op de culturele achtergrond van de verdachte(n) om de besnijdenis te rechtvaardigen of afwezigheid van schuld te bepleiten. In een aantal zaken constateerden deskundigen overmacht bij de verdachte, welk verweer echter nimmer is gehonoreerd.<sup>87</sup> In andere gevallen beriepen verdachten zich op rechtsdwaling en stelden dat zij zich als immigrant niet bewust waren geweest van de strafbaarheid van meisjesbesnijdenis in Frankrijk.<sup>88</sup>

In de literatuur is gesuggereerd dat deze verweren bedoeld waren om de straftoemeting te beïnvloeden, niet om een vrijspraak of straffeloosheid te bewerkstelligen. Dat is ook deels gelukt. Ouders die vervolgd zijn voor meisjesbesnijdenis hebben betrekkelijk lage straffen gekregen. De culturele achtergrond van de ver-

79 J.H. Nijboer, N.M.D. van der Aa & T. Buruma, *Strafrechtelijke opsporing en vervolging van meisjesbesnijdenis*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 115.

80 Art. 4 respectievelijk art. 44 van de *Code de Déontologie Médicale*; de verplichting geldt voor artsen en hulpverleners.

81 In die regio is de concentratie van immigrantengroepen die meisjesbesnijdenis praktiseren hoog. Echter ook elders in Frankrijk zijn concentraties van betrokken groepen te vinden; de justitiële activiteit is daar lager. Zie: Nijboer e.a. 2010, p. 18.

82 Overigens lag de aanleiding tot het strafrechtelijk onderzoek in sommige zaken in ambtshalve bekend geworden misstanden, bijvoorbeeld naar aanleiding van medische complicaties (Nijboer e.a. 2010, p. 107).

83 Guiné & Fuentes 2007, p. 502.

84 Dit hof is belast met de afdoening van zware misdrijven (*crime*); het betreft juryrechtspraak.

85 Kool e.a. 2005, p. 66.

86 Nijboer e.a. 2010, p. 18.

87 Overigens is vanuit feministische hoek kritiek geleverd op zulke verweren; Winter 1994, p. 948. Zie voorts voor een beroep op dwaling: Johnsdotter & Mestre i Mestre 2015, p. 22-23.

88 Kool e.a. 2005, p. 75.

dachte en het niet willen doorbreken van het gezinsleven worden in dit verband als redenen genoemd. Daarentegen zijn besnijders veroordeeld tot onvoorwaardelijke hoge gevangenisstraffen, zeker wanneer zij betrokken waren bij een reeks besnijdenissen.<sup>89</sup>

#### *Hoe de Franse aanpak te duiden?*

In Frankrijk hebben organisaties van uiteenlopende signatuur elkaar gevonden in de overtuiging dat een actieve inzet van het strafrecht noodzakelijk is in de bestrijding van meisjesbesnijdenis. Het is die eenheid die zichtbaar is naar buiten en die de aandacht heeft getrokken van andere Europese landen.<sup>90</sup> Echter, deze Franse eenheid is betrekkelijk. Van specifieke aandacht op wetgevend niveau was tot voor kort geen sprake, pleidooien vanuit vrouwenrechtenorganisaties om te komen tot invoering van een specifieke strafbaarstelling ten spijt.<sup>91</sup> Meisjesbesnijdenis valt onder *commune delicten* zoals (zware) mishandeling en, indien geïndiceerd, onder de levensdelicten. Specifieke strafbaarstelling werd gezien als symboolpolitiek die op gespannen voet zou staan met het legaliteitsbeginsel en het non-discriminatiegebod.<sup>92</sup> Niettemin is in 2010 een initiatiefwetsvoorstel ingediend, strekkende tot specifieke strafbaarstelling van alle vormen van meisjesbesnijdenis.<sup>93</sup>

Bovendien heeft het republikeins integratiebeleid met zijn nadruk op de gemeenschappelijke waarden van de Franse samenleving en de overtuiging dat nieuwkomers zouden assimileren, geresulteerd in 'official blindness' voor de gevolgen van diversiteit.<sup>94</sup> Deze beleidsmatige 'verblindings' is een struikelblok geweest voor een effectieve bescherming van vrouwen die vanwege hun culturele achtergrond terechtkomen in particularistische patronen waarin veel waarde wordt gehecht aan het behoud van de eigen, ten opzichte van de Franse samenleving 'afwijkende', praktijken, zoals de meisjesbesnijdenis.<sup>95</sup> Dit laat onverlet dat het Franse assimilatiebeleid aan de basis heeft gestaan van een gericht preventiebeleid vanuit de medische hoek. Ouders wordt door sommige PMI-artsen gevraagd een verklaring te ondertekenen waarin zij beloven hun dochters niet te zullen besnijden. Ook worden zij gewezen op het feit dat een besnijdenis buiten Frankrijk eveneens strafbaar is en dat de ouders bij ontdekking van dit feit vervolging riskeren. Niet zelden wordt de ouders uit 'risicogebieden' meegedeeld dat justitie zal worden ingelicht over de vakantieplannen naar hun land(en) van herkomst. Deze 'interventionistische' benadering is bekritiseerd omdat zij de besnijdenis zou verplaat-

89 Nijboer e.a. 2010, p. 141 e.v.

90 Op instigatie van de Tweede Kamer is een rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd om te bezien of de Franse aanpak navolging verdient: *Kamerstukken II 2007/08*, 28345/22894, 51; *Kamerstukken II 2008/09*, 28345, 78 en 88. Voor het rapport: Nijboer e.a. 2010.

91 Waaronder de toonaangevende vrouwenrechtenorganisatie 'Ligue pour le Droit des Femmes en de Groupe pour l'Abolition des Mutilations Génitales Féminines' (GAMS).

92 Kool 2005, p. 5; Guiné & Fuentes 2007, p. 501; Nijboer e.a. 2010, p. 110.

93 Assemblée Nationale 24 juni 2010, nr. 2658, p. 3.

94 Guiné & Fuentes 2007, p. 504.

95 Guiné & Fuentes 2007, p. 504.

sen naar een moment waarop de controle door PMI-artsen komt te vervallen.<sup>96</sup> Niettemin wordt door ouders opgemerkt dat zij vanwege deze op preventie gerichte benadering van artsen beter in staat zijn om in hun land(en) van herkomst uit te leggen waarom zij hun dochters niet willen besnijden.<sup>97</sup>

Tegen deze achtergrond moet de betekenis van het strafrecht als wapen in de strijd tegen meisjesbesnijdenis niet worden overschat. Het zijn vooral waarden als *laïcité* en gendergelijkheid die een effectieve aanpak op lokaal niveau mogelijk hebben gemaakt. Deze waarden vormen volgens Guiné en Fuentes 'a double weapon that allows a more efficient fight against sexist cultural differences arising from religion'.<sup>98</sup> In het licht van deze relativisering van het strafrecht wijzen deze auteurs ook het onvoldoende problematiseren van meisjesbesnijdenis in termen van gender aan als een belangrijke factor die afbreuk doet aan te behalen resultaten op landelijk niveau.<sup>99</sup>

### *Engeland: behoud diversiteit versus bescherming mensenrechten?*

Engeland geldt in de regel als een land dat binnen het multiculturele model valt. Binnen het bredere staatsrechtelijke verband van het Verenigd Koninkrijk wordt Engeland als 'moederland' gezien, het deel van het statenverbond dat open zou staan voor culturele diversiteit.<sup>100</sup> Vanuit hun lange koloniale verleden gewend aan immigratie en inbreng van 'vreemde' culturen zouden de Engelsen als het ware beschikken over een multicultureel gen, dat hen onderscheidt van andere Europeanen.<sup>101</sup> Onder deze ogenschijnlijke multiculturele tolerantie gaat volgens sommigen echter racisme schuil dat is gevoed en gegroeid in een historisch klimaat waarin de Engelse waarden en normen als 'superieur en geprivilegieerd' werden beschouwd.<sup>102</sup> Toen het Engelse moederland halverwege de vorige eeuw werd geconfronteerd met toenemende immigratie als gevolg van dekolonisering was de toon tegenover deze nieuwkomers regelmatig vijandig en openlijk racistisch.<sup>103</sup> Geconfronteerd met de onvermijdelijkheid van immigratie koos Engeland destijds voor een pluralistische aanpak.<sup>104</sup> Multiculturalisme was 'bon ton', zij het dat politieke en maatschappelijke tolerantie van multiculturele kwesties haar grens vond waar dit geacht werd afbreuk te doen aan fundamentele normen en waarden. Inmiddels is de Britse samenleving en politiek, zoals in de meeste Europese staten, ten prooi gevallen aan opkomend populisme dat de nadruk legt op de

96 Guiné & Fuentes 2007, p. 503.

97 Guiné & Fuentes 2007, p. 504.

98 Guiné & Fuentes 2007, p. 505.

99 Guiné & Fuentes 2007, p. 505 e.v.

100 In de literatuur wordt regelmatig gerefereerd aan de 'Britse' cultuur. Die term ziet echter op het bredere staatsrechtelijke verband van het Verenigd Koninkrijk, dat een amalgaam van culturen kent.

101 A.M. Fortier, *Multiculturality and the new face of Britain*, Lancaster: Department of Sociology 2000; B. Parekh, *The Future of Multi-ethnic Britain*, Parekh Report 2000.

102 Deze kwalificaties zijn afkomstig uit het Parekh Report.

103 H.S. Mirza, 'Multiculturalism and the gender gap: the visibility and invisibility of Muslim women in Britain', in: Waqar I.U. Ahmad & Ziauddin Sardar (red.), *Muslims in Britain. Making social and political space*, Abingdon: Routledge 2012, p. 120-139.

104 Mirza spreekt over een 'hard won' politieke ommekeer; Mirza 2012, p. 121-123.

plicht van nieuwkomers om te assimileren.<sup>105</sup> De Britse aanpak van meisjesbesnijdenis kenmerkt zich dan ook als overwegend etnocentrisch: gericht op bestrijding van een afwijkende, niet binnen de Britse samenleving passende praktijk.<sup>106</sup> In de literatuur is deze benadering bekritiseerd als eenzijdig omdat zij blind zou zijn voor de ‘eigen’ praktijken, die evenzeer als problematische ‘culturele genderkwes-tie’ kunnen gelden. Denk aan esthetische lichaamscorrecties.<sup>107</sup> Gesteld wordt dat de ruimte die etnische minderheden wordt gegund om culturele praktijken uit te oefenen die op gespannen voet staan met Engelse normen en waarden, sterk is afgenomen.<sup>108</sup>

### *De Engelse wetgeving*

Kenmerkend voor de Engelse aanpak is de nadruk op de strafwaardigheid van meisjesbesnijdenis en de noodzaak tot actieve strafrechtelijke handhaving enerzijds, en het ontbreken van een coherent beleid anderzijds. Nu is dat laatste geen exclusief Engels verschijnsel. Integendeel, ook elders geldt dat de complexiteit van de problematiek met daarin gelegen conflicterende belangen coherente beleidsvoering bemoeilijkt. Maar ook met inachtneming daarvan is geen sprake van een ‘ferme Engelse aanpak’. De voor het Engelse discours typerende vrees te worden beticht van racisme speelt daarbij een rol. Want hoewel de autoriteiten traditioneel genegen zijn om culturele minderheidsgroepen een zekere autonomie te gunnen, noopt het schadelijke karakter van meisjesbesnijdenis tot actief optreden.

Niettemin is Engeland in wetgevend opzicht voorloper, want al in 1985 werd de *Prohibition of Female Circumcision Act* ingevoerd. Naast een specifieke strafbaarstelling bevat deze wet een uitzondering voor aanpassing van de staat van vrouwelijke genitaliën op medische gronden, bijvoorbeeld wanneer dat nodig is ter voorkoming of bestrijding van kanker.<sup>109</sup> De overtuiging van de vrouw dat besnijdenis juist is omdat de traditie deze zou voorschrijven, vormde hierbij geen rechtvaardiging voor een medisch ingrijpen.<sup>110</sup> De medische uitzondering bleek echter een maas in de wet te zijn. Er zijn gevallen bekend van meisjesbesnijdenis op ‘medische gronden’, uitgevoerd in privéklinieken.<sup>111</sup>

In de *Female Genital Mutilation Act 2003* volgde een aanzienlijke verzwaring van het strafmaximum van vijf naar veertien jaar gevangenisstraf en een uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht, zodat ook elders uitgevoerde besnijdenissen door en op Engelse onderdanen en permanent ingezetenen kunnen worden vervolgd. Opvallend is dat ook de besnijdenis van meerderjarigen die dat zelf wensen een strafbaar feit oplevert. Naar aanleiding van oproepen vanuit vrouwenorganisaties werden tussentijds in het parlement vragen gesteld over de prevalentie van meisjesbesnijdenis. Het handhavingstekort werd bekritiseerd, maar bleef onopge-

105 Fortier 2000.

106 Dustin 2010, p. 19.

107 Dustin 2010, p. 19.

108 Dustin 2010, p. 19.

109 Guiné & Fuentes 2007, p. 493.

110 Prohibition of Female Circumcision Act 1985, Section 2 (2).

111 Guiné & Fuentes 2007, p. 495.



lost.<sup>112</sup> Dat is overigens niet ingegeven door onwil vanuit de strafrechtelijke hoek. Integendeel, vanuit de *Crown Prosecution Service* is de *Female Genital Mutilation Guidance* opgesteld, waarin instructies worden gegeven ter vervolging van meisjesbesnijdenis. Vermoedens van kindermishandeling, waartoe meisjesbesnijdenis wordt gerekend, dienen te worden gemeld bij de politie of de lokale sociale instanties (*Children Act 1989*, sectie 47).<sup>113</sup> De eventuele professionele geheimhoudingsplicht staat een melding niet in de weg. Lokale autoriteiten zijn bovendien bevoegd preventieve maatregelen te nemen om de gezondheid van het kind te beschermen, maar hiervan wordt slechts zelden gebruikgemaakt.<sup>114</sup>

#### *Hoe de Engelse aanpak te duiden?*

Het Engelse, overwegend multiculturele model van burgerschap waarin ruimte voor culturele diversiteit centraal staat, heeft op gespannen voet gestaan met de wens om meisjesbesnijdenis effectief te bestrijden. Het risico op stigmatisering en discriminatoire benadering van een 'zwarte traditie' leidde tot een terughoudend optreden; de nadruk binnen het beleid lag op de bescherming van collectieve groepsbelangen.<sup>115</sup> Deze benadering is niet effectief gebleken in de bescherming van de individuele rechten van meisjes en vrouwen. Want ondanks specifieke strafbaarstelling en belerende instructies is er nog geen sprake van actieve handhaving.<sup>116</sup> Het Engelse beleid is dan ook vooral gericht op preventie, te bewerkstelligen door samenwerking tussen de gezondheidszorg, voorlichters, sociale diensten, belangengroepen en contactpersonen van de desbetreffende minderheidsgroepen.<sup>117</sup>

#### *Nederland: multiculturele terughoudendheid versus etnocentrische bestrijding*

In Nederland gold tot aan de eeuwwisseling het uitgangspunt: 'integratie met behoud van eigen cultuur'.<sup>118</sup> Weliswaar was het burgerschapsmodel multicultureel,<sup>119</sup> maar wat als culturele uiting aanvaardbaar werd geacht, was ook destijds begrensd.<sup>120</sup> In de periode na het jaar 2000 maakte het tot dan toe gevolgde integratiebeleid van 'aanpassen met behoud van eigen identiteit' plaats voor het 'aan-

112 Het parlementaire debat blijft steken in een oproep aan de regering om de aanpak van meisjesbesnijdenis aan te scherpen, [www.parliament.uk/lords.hansard](http://www.parliament.uk/lords.hansard), column 1282 (*House of Lords*), en de met unanieme stemmen aangenomen motie van de *House of Commons*, [www.parliament.uk/edm/2010-12/1219](http://www.parliament.uk/edm/2010-12/1219).

113 Home Office, *Female Genital Mutilation. Multi Agency Practice Guidelines*, [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk).

114 Kool & Wahedi 2015.

115 Guiné & Fuentes 2007, p. 506.

116 Vgl. J. Bindel, *An Unpunished Crime: The lack of prosecutions for female genital mutilation in the UK*, Londen: New Culture Forum 2014. De schattingen uit dit rapport over de prevalentie van meisjesbesnijdenis in het Verenigd Koninkrijk zijn kritisch ontvangen, zie: Macfarlane e.a. 2015.

117 Zie o.a. Her Majesty Government, *Female Genital Mutilation: The Case for a National Action Plan*, Londen: HM Government 2014.

118 WRR 2006, p. 81.

119 Koopmans e.a. 2005. Voor een historisch perspectief op deze 'Hollandse gastvrijheid': WRR 2006.

120 O.a. A.C. 't Hart, *Hier gelden wetten!*, Deventer: Gouda Quint 2000; Bartels & Haaijer 1992; G. Nienhuis, *Knagen aan een oude traditie*, Den Haag: Pharos 2004.

passen via omarming van de Nederlandse identiteit'.<sup>121</sup> Vanaf die tijd doet een etnocentrisch model van burgerschap opgeld, met nadruk op versterking van 'de Nederlandse identiteit'.<sup>122</sup>

Anders dan in Frankrijk, waar het burgerschapsmodel expliciet is toegesneden op het lidmaatschap van de Republiek, heeft deze Nederlandse identiteit een wat 'impliciet en verzonken karakter' dat weinig ruimte laat tot reflectie op de daarin gelegen normatieve uitgangspunten.<sup>123</sup> Een verklaring voor deze 'dikke',<sup>124</sup> als homogeen gepresenteerde identiteit ligt in de voor Nederland kenmerkende verzuilde structuur die de samenleving lange tijd heeft geregeerd. Nederland gold weliswaar als natiestaat, maar onder de oppervlakte van ogenschijnlijke nationale eenheid ging politieke en maatschappelijke verdeeldheid tussen bevolkingsgroepen schuil. Het was binnen deze groepen waar individuele identiteiten werden gevormd en waaraan men normen en waarden ontleende. Die politiek van 'soevereiniteit in eigen kring' heeft tot het midden van de jaren vijftig standgehouden, waarna zij onder druk van interne en externe sociale ontwikkelingen plaatsmaakte voor een gerichtheid naar buiten, over de landsgrenzen.<sup>125</sup> Inmiddels is daarvan geen sprake meer. Integendeel, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt van 'een naar binnen gekeerde opvatting van nationale identiteit', en voegt daaraan toe: 'de angst is niet zozeer dat ze "onze" banen inpikken, maar dat "ze" onze cultuur en identiteit bedreigen'.<sup>126</sup>

#### *De strafrechtelijke aanpak in Nederland*

Dat het huidige politieke en maatschappelijke klimaat geen ruimte biedt voor rechtvaardiging van meisjesbesnijdenis op culturele gronden, is evident. Niettemin was Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, laat met het op de politieke agenda plaatsen van meisjesbesnijdenis.<sup>127</sup> Deze praktijk werd binnen het politieke discours van de jaren negentig nog aangeduid als 'een gevoelige' kwestie.<sup>128</sup> Ook het gegeven dat de genitaliën van sommige vrouwen na de bevaling destijds nog werden 'dichtgenaaid', duidt erop dat van ferme stellingname in die jaren nog geen sprake was.<sup>129</sup> Men was overduidelijk 'bang' voor stigmatisering.

121 WRR 2006, p. 36 resp. 88-89. Vanaf 2004 wordt – in reactie op o.a. het rapport 'Bruggen bouwen' van de commissie-Blok (2004), parlementaire debatten en van regeringswege – officieel afstand genomen van het 'multiculturalisme als normatief ideaal'. Zie: M. van Meeteren, *Discoursen van integratie. De omslag in het politieke debat over integratie in Nederland* (doctoraalscriptie Sociologie), Rotterdam: EUR 2005.

122 WRR 2006, p. 83.

123 WRR 2006, p. 86-90.

124 H. Ghorashi, 'Paradoxen van culturele erkenning', *Tijdschrift voor Genderstudies* 2006, p. 47.

125 J. Kennedy, *De deugden van een gidsland: Burgerschap en democratie In Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2005.

126 WRR 2006, p.199 resp. p. 176. Opmerking behoeft dat de WRR de eerste kwalificatie gebruikt ter duiding van de Nederlandse opstelling richting Europa. Wij menen dat deze kwalificatie breder toegepast kan worden.

127 Voor een beschrijving van het beleid tot 2000: M. van der Liet-Senders, 'Inbreuken op seksuele en reproductieve rechten', in: I. Boerefijn, M.M. van der Liet-Senders & T. Loenen (red.), *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen*, Den Haag: SZW 2000, par. 3.3.

128 *Aanhangsel Kamerstukken II* 1982/83, 964.

129 *Handelingen II* 1993/94, 6-310, bijdrage Sipkes.

ring. Typerend is de stellingname van de toenmalige VVD-leider Hans Dijkstal: ‘Ter zake van [meisjesbesnijdenis] hebben wij de verplichting een en ander zorgvuldig te wegen. (...) Wij praten alleen maar over de problemen. (...) In de totale beeldvorming moeten wij bekijken, hoe wij de positieve ontwikkelingen, die er ook zijn, in beeld kunnen brengen, zodat er meer evenwicht ontstaat.’<sup>130</sup>

Pas in 1993 heeft de overheid stelling genomen tegen alle vormen van meisjesbesnijdenis.<sup>131</sup> Een jaar eerder had namelijk een onderzoekscommissie gepleit om de lichtste variant van deze praktijk toe te staan.<sup>132</sup> In de jaren hierop volgde is door politici, opiniemakers en juristen stevig gediscussieerd over de wenselijkheid van specifieke strafbaarstelling van meisjesbesnijdenis.<sup>133</sup> Er is echter nooit voldoende draagvlak gevonden voor specifieke wetgeving.<sup>134</sup> De Nederlandse wetsystematiek met de daarvoor karakteristieke voorkeur voor generieke bepalingen staat daaraan in de weg. Wél is voorzien in de mogelijkheid tot strafverzwaring indien de besnijdenis wordt (mede)gepleegd door (een van de) ouders.<sup>135</sup>

Het ontbreken van een actieve handhaving heeft eerder aanleiding gegeven tot kritiek. De vraag werd gesteld of het Franse beleid navolging verdiende, waarop een rechtsvergelijkend onderzoek werd geëntameerd.<sup>136</sup> De conclusie was dat er onvoldoende aanleiding was om het Franse voorbeeld te volgen. Dat berust immers op specifieke omstandigheden, onder andere op de aanwezigheid van een verplichte medische controle. Voor dat laatste was lange tijd geen draagvlak in Nederland,<sup>137</sup> maar er lijkt sprake te zijn van een kentering in het politieke denken. Zo werd onlangs de suggestie gedaan om een periodieke controle op de genitaliën van meisjes uit zogenaemde risicolanden in te voeren.<sup>138</sup> Dit voorstel werd niet gevolgd. Volstaan is met het opstellen van een handelingsprotocol genitale verminking, dat uiteenzet hoe professionals dienen te handelen bij vermoedens van meisjesbesnijdenis, ongeacht de vorm.<sup>139</sup>

Er is immers gebleken dat het doorsluizen van meldingen van meisjesbesnijdenis via de Algemene Meldpunten Kindermishandeling aan de strafrechtelijke autoriteiten niet goed werkte. De hoop is nu gericht op ontsluiting van de problematiek via sleutelfiguren en zelforganisaties, die als ‘vooruitgeschoven posten’ toegang

130 *Handelingen II* 1992/93, 4-169.

131 Dit leiden wij af uit het rapport van Vluchtelingen-Organisaties Nederland, *Meisjesbesnijdenis in Nederland, een kwestie van mensenrechten?*, Vluchtelingen-Organisaties Nederland 2007, p. 17.

132 Bartels & Haaijer 1992.

133 Zie rapport Kool e.a. 2005.

134 Zie o.a. *Aanhangsel Kamerstukken* 1990/91, 1125, p. 2, waar minister Hoogervorst in antwoord op Kamervragen stelt dat meisjesbesnijdenis een ‘gevoelige kwestie’ is die zich niet leent voor een nader onderzoek door het Openbaar Ministerie, zijn eerdere uitlating dat het zou gaan om een geïmporteerd delict ondanks.

135 Art. 304 Sr.

136 *Kamerstukken II* 2008/09, 28345, 78, p. 4 (Verslag werkbezoek staatssecretaris Bussemaker aan Frankrijk).

137 Een zwakke kant van dergelijke gerichte controles is overigens dat het leidt tot elders, op latere leeftijd uitgevoerde besnijdenissen die zich onttrekken aan het zicht van de autoriteiten.

138 *Handelingen II* 2014/15, 91, item 9, p. 2.

139 *Stb.* 2013, 342 (Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling). De term meisjesbesnijdenis wordt in het besluit niet genoemd. Meisjesbesnijdenis wordt binnen het strafrechtelijk beleid echter begrepen als kindermishandeling.

hebben tot de betrokken gemeenschappen.<sup>140</sup> Vanaf november 2011 ligt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de gemeenten, in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.<sup>141</sup>

Het voorgaande laat onverlet dat de toon vanuit het parlement na verloop van tijd scherper is geworden. Sinds 2008 zijn diverse moties ingediend die zijn gericht op een intensivering van de bestrijding van meisjesbesnijdenis. De meeste ervan hebben betrekking op de strafrechtelijke aanpak. Zo is voorgesteld om de politie tipgeld te laten uitloven voor het melden van meisjesbesnijdenis, om een meldplicht in te voeren, het strafmaximum te verhogen en een minimumstraf in te voeren. Daarnaast is een motie ingediend om bij vermoede betrokkenheid bij meisjesbesnijdenis de asielpcedure stop te zetten, dan wel te komen tot intrekking van de verblijfsvergunning. Eerder was van de zijde van GroenLinks gevraagd om een gespecialiseerde officier van justitie aan te stellen.<sup>142</sup>

De recente toestroom van grote groepen migranten uit 'risicogebieden' vraagt volgens sommige politici om herwaardering van het strafrechtelijke apparaat bij de bestrijding van meisjesbesnijdenis.<sup>143</sup> Het feit dat in de afgelopen tijd weliswaar veertien gevallen zijn geconstateerd, maar dat in geen daarvan vervolging is ingesteld, wordt als 'zorgelijk' beschouwd.<sup>144</sup> Dit moge zo zijn, maar de bijdrage van het strafrecht aan de bestrijding van meisjesbesnijdenis zal van ondergeschikte aard blijven. Van de naar schatting vijftig zaken (zowel infibulatie als clitoridectomie en incisie) die zich per jaar in Nederland voordoen,<sup>145</sup> is tot op heden immers maar in één zaak (excisie, gezien de tenlastelegging) vervolgd.<sup>146</sup> Die zaak is bovendien niet ambtshalve bekend geworden, maar via een melding door de moeder.<sup>147</sup> Het enthousiasme voor intensivering van de strafrechtelijke aanpak lijkt zich bovendien tot een bepaald deel van het parlement te beperken; de meerderheid lijkt vooralsnog meer heil te zien in preventie.<sup>148</sup> Niettemin is duidelijk dat de huidige geest die door de parlementaire discussies waait van een andere orde is dan traditioneel te doen gebruikelijk in Nederlandse contreien. Hierin weerspiegelt zich een verharding van het maatschappelijke klimaat en verminderde ruimte

140 Zo wijst Pharos op het zogenoemde VETC-team, ofwel het team Voorlichting Eigen Taal en Cultuur, als ingangsmogelijkheid; Pharos, *Jaarverslag 2011*, Den Haag: Pharos 2011, p. 11.

141 *Kamerstukken II 2011/12*, 28345, 117.

142 Kool & Wahedi 2015.

143 Zie bijdrage van het Tweede Kamerlid Rebel (PvdA) tijdens het Algemeen Overleg over de aanpak van geweld tegen vrouwen, *Handelingen II 2014/15*, 91, item 9, p. 2.

144 Zie bijdrage van het Tweede Kamerlid Rebel (PvdA) tijdens het Algemeen Overleg over de aanpak van geweld tegen vrouwen, *Handelingen II 2014/15*, 91, item 9, p. 19.

145 Dit cijfer wordt genoemd in: M. Kramer e.a., 'Vrouwelijke genitale verminking nader bekeken', *TSG 2007*, 8, p. 427-433.

146 Op grond van de Aanwijzing opsporing en vervolging kindermishandeling dient vervolging te worden ingesteld wanneer voldoende bewijs voorhanden is; *Stcr.* 2010, 19123, p. 6.

147 Rb. Haarlem 11 september 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BJ7447; in hoger beroep: Hof Amsterdam 23 december 2012, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO8531.

148 Onlangs werd vanuit de PvdA-fractie een expertmeeting georganiseerd over de preventie van meisjesbesnijdenis. M. Volp, 'Actieplan tegen Vrouwelijke Genitale Verminking', [www.pvda.nl](http://www.pvda.nl).

Sohail Wahedi & Renée Kool

voor culturele tolerantie, die blijk geeft van een veranderde opvatting over burgerschap en multiculturalisme.<sup>149</sup>

### **Afronding**

Het maatschappelijke discours is eenduidig: meisjesbesnijdenis wordt in al haar vormen afgewezen en dient onder andere langs strafrechtelijke weg te worden bestreden. De praktijk leert echter dat strafrechtelijke handhaving eerder uitzondering is dan regel. De rechter krijgt slechts bij hoge uitzondering te maken met deze vorm van mishandeling en ziet zich dan voor veelal onoverkomelijke bewijsproblemen gesteld. Niettemin leert de Franse aanpak dat strafrechtelijke handhaving mogelijk is, zij het op voorwaarde van ontsluiting vanuit de jeugdhulpverlening. Het Franse 'succes' kan echter niet worden gegeneraliseerd en moet worden begrepen in het licht van de achterliggende rechtsculturele opvattingen in het kader van de ruimte die het Franse republikeinse model van burgerschap biedt aan diversiteit. De verhouding tussen burgerschap en diversiteit is bepalend voor de toon in het politieke en juridische debat over de toelaatbaarheid van een omstreden praktijk als meisjesbesnijdenis. Onze analyse van de relatie tussen (een veranderd model van) burgerschap en strafrechtelijke bestrijding van meisjesbesnijdenis leert dat nationale opvattingen over diversiteit aanleiding geven tot verschil in aanpak en uitkomst. Het feit dat de internationale rechtsgemeenschap meisjesbesnijdenis eenduidig afwijst en kwalificeert als mensenrechtenschending, biedt dan ook geen garantie voor een eenduidige en succesvolle aanpak op nationaal niveau. Integendeel.

149 Dit logenstrafte onzes inziens de positieve toonzetting van het WRR-rapport inzake de ontwikkeling van Nederland als immigratiesamenleving; WRR 2001.