



Bijlage bij kabinetsstandpunt RVZ-advies bestrijding vrouwelijke genitale verminking

Inleiding

Vrouwelijke genitale verminking of meisjesbesnijdenis is een vorm van geweld die terug gaat tot eeuwenoude tradities van stammen. Er is gebleken noch gesteld dat vrouwelijke genitale verminking samenhangt met godsdienstige overtuiging. Een effectieve aanpak van dit gebruik in Nederland en in de diverse landen van herkomst wordt bemoeilijkt door het traditionele en cultuureigen karakter van vrouwelijke genitale verminking. Juist daarom hecht het kabinet veel waarde aan de inzet van zelforganisaties van minderheden, om vrouwelijke genitale verminking te bestrijden; die steun is onmisbaar voor een effectieve aanpak. Naar Nederlandse maatstaven betreft het een ernstige vorm van mishandeling, waarbij een substantieel deel van het antwoord is gelegen in een veranderde houding ten aanzien van schadelijke traditionele praktijken. Overigens stelt de commissie vast dat de risicogroepen in Nederland de meeste ernstige vormen van vrouwelijke genitale verminking afwijzen.

Juridische maatregelen

Voor de aanpak van meisjesbesnijdenis passeren tal van juridische maatregelen de revue. De Tweede Kamer heeft hier voor een deel om gevraagd. Hieronder volgt kort het standpunt van de commissie en de kabinetsreactie daarop.

Verplichte controle bij risicogroepen

De Tweede Kamer ziet verplichte controles op het voorkómen van vrouwelijke genitale verminking als een middel om de wet beter te kunnen handhaven; tevens zou van deze controle een belangrijk signaal uitgaan.¹

De commissie stelt dat een verplichte lichamelijke controle op het voorkómen van vrouwelijke genitale verminking juridisch niet mogelijk is: de overheid heeft daarvoor geen bevoegdheid. Een Nederlandse of Europese rechter zou op die manier verkregen bewijs volgens de commissie onrechtmatig verklaren.

Het kabinet deelt die zienswijze en zal een dergelijke verplichte controle dus niet invoeren.

Specifieke strafbaarstelling

Het Willem Pompe Instituut heeft op verzoek van de commissie een (rechtsvergelijkend) onderzoek gedaan naar de juridische mogelijkheden tot voorkoming en bestrijding van vrouwelijke genitale verminking. In hun achtergrondstudie 'Vrouwelijke genitale verminking in juridisch perspectief' komen de onderzoekers, na afweging van de argumenten voor en tegen een specifieke strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking, tot de conclusie dat zulks niet de voorkeur heeft. Zij geven er de voorkeur aan vrouwelijke genitale verminking als strafverzwarende omstandigheid toe te voegen aan de strafbepalingen inzake mishandeling. Op die manier wordt naar hun oordeel recht gedaan aan de strafwaardigheid van vrouwelijke genitale verminking als een specifieke vorm van (kinder)mishandeling en

¹ Zie de moties-Arib (TK 22894, nummers 23 en 32) over periodieke controle door jeugdartsen of praktijkverpleegkundigen.

blijft de wetssystematiek intact. De commissie adviseert meisjesbesnijdenis als gekwalificeerde vorm van mishandeling strafbaar te stellen. Zij komt tot haar conclusie op basis van argumenten die pleiten vóór afzonderlijke strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking. Daarom acht het kabinet het zinvol op die argumenten in te gaan.

Strafrechtelijk optreden aan de hand van de huidige bepalingen over mishandeling zou te ingewikkeld zijn. Dat komt volgens de commissie omdat meisjesbesnijdenis lastig af te grenzen is van andere vormen van mishandeling. De verschillen tussen mishandeling en meisjesbesnijdenis komen onvoldoende tot hun recht. Het is ook lastig om meisjesbesnijdenis te laten zien als een vorm van mishandeling.

De commissie denkt dat specifieke strafbaarstelling die problemen oplost. Meisjesbesnijdenis is een 'overtuigingsdelict' en daarom helpt een goed afgebakende norm om betrokkenen ervan te overtuigen dat hun traditie in ons land strafbaar is. Ouders kunnen zich minder snel beroepen op juridische onwetendheid - zij konden niet weten dat besnijdenis strafbaar was, omdat zij dit gebruik vanuit hun achtergrond niet als mishandeling ervaren. Specifieke strafbepaling vergroot ook de bekendheid van het delict. Ten slotte sluit specifieke strafbaarstelling aan bij de internationale meningsvorming.

Het kabinet heeft de argumenten gewogen maar ziet geen reden om het advies op dit punt over te nemen.

Ten eerste: Meisjesbesnijdenis is in Nederland strafbaar als mishandeling (artikelen 300 tot en met 304 Sr).² Dat betreft zowel de persoon die de besnijdenis uitvoert als de personen die deze handeling medeplegen, uitlokken danwel daaraan medeplichtig zijn (artikelen 47 en 48 Sr). Ouders die hun dochter laten besnijden, zijn dus strafbaar. Hoewel er op dit punt geen jurisprudentie is, bieden deze bepalingen volgens het kabinet voldoende basis en ruimte om strafrechtelijk op te treden tegen zowel ernstige als minder ernstige vormen van vrouwelijke genitale verminking.

Ten tweede: Strafrechtelijk optreden tegen meisjesbesnijdenis loopt aan tegen problemen vanwege de aard van het verschijnsel, niet vanwege de wijze van strafbaarstelling. Zo is de deelneming van de ouders aan de besnijdenis (in het buitenland) lastig aan te tonen. De vraag is of afzonderlijke strafbaarstelling dan meer kans biedt op een succesvolle strafvervolging; ik denk van niet. Ook een afzonderlijke strafbaarstelling vereist immers bewijs van de betrokkenheid van de ouders. De mededeling van een besneden meisje dat zij de besnijdenis vrijwillig heeft ondergaan, staat overigens vervolging van de ouders voor mishandeling niet in de weg.

Ten derde: Internationaal is er geen overeenstemming over de strafwaardigheid en de wijze van strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking. De nationale staten bepalen dus zelf hoe zij dat doen. Afzonderlijke strafbaarstelling is ook niet nodig om mensen buiten Nederland te kunnen arresteren; mishandeling valt onder het kaderbesluit Europees Arrestatiebevel.

Ten slotte is specifieke strafbaarstelling niet nodig om het vereiste van dubbele strafbaarheid – dat inhoudt dat het delict in Nederland én in het land van herkomst strafbaar moet zijn - los te kunnen laten.

² Meisjesbesnijdenis kent uiteenlopende (meer en minder ernstige) vormen van mishandeling. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) geeft de volgende indeling van VGV: 1. infibulatie: het geheel of gedeeltelijk verwijderen van de clitoris en de kleine schaamlippen, waarna de grote schaamlippen aan elkaar worden gehecht; 2. excisie: het verwijderen van de clitoris en geheel of gedeeltelijk van de kleine schaamlippen; 3. circumcisie: het verwijderen van de voorhuid van de clitoris; 4. incisie: het aanbrengen van een prik of sneetje in de voorhuid van de clitoris met als doel enkele druppels bloed te laten vloeien. Deze ingrepen leveren (zware) mishandeling (met voorbedachten rade) op, strafbaar gesteld in de artikelen 300 tot en met 304 Sr.

Afzonderlijke strafbaarstelling zou preventief kunnen werken: er gaat een stevig signaal van uit dat deze mishandeling in Nederland niet geaccepteerd wordt. Maar ook dan moeten de betrokken bevolkingsgroepen dat wel weten en weten dat meisjesbesnijdenis in Nederland strafbaar is en dat daartegen wordt opgetreden. Die kennis kan ook zonder wijziging van de strafbaarstelling overgebracht worden.

Afzonderlijke specifieke strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking is nodig noch wenselijk. Het voorstel levert geen wezenlijke extra bijdrage aan het oplossen van het *probleem*. Het gaat erom dat naar de doelgroepen duidelijk wordt gecommuniceerd dat meisjesbesnijdenis, in welke vorm dan ook, in Nederland verboden is.

Als gezegd komen de onderzoekers tot de conclusie dat het aanbeveling verdient dat vrouwelijke genitale verminking als strafverzwarende omstandigheid wordt toegevoegd aan de bepalingen inzake mishandeling. De onderzoekers denken aan een verhoging met (iets minder dan) een derde van het strafmaximum.

Het kabinet erkent dat de voorgestelde introductie van vrouwelijke genitale verminking als strafverzwarende omstandigheid bij de mishandelingsbepalingen een signaalwerking heeft. Daarmee geeft de wetgever immers uitdrukkelijk te kennen dat meisjesbesnijdenis strafbaar is. Voorts geeft de wetgever in algemene zin te kennen dat vrouwelijke genitale verminking strafwaardiger is dan (zware) mishandeling (met voorbedachten rade).

Ik ben evenwel van oordeel dat ook dit voorstel nodig noch wenselijk is. Ik meen dat de gewenste signaalwerking ook en evengoed langs andere weg kan worden verzekerd. In de eerst plaats door het voor seksueel misbruik van kinderen geldende afwijkende verjaringsregime ook te introduceren voor vrouwelijke genitale verminking. In de tweede plaats door het schrappen van het vereiste van dubbele strafbaarheid voor meisjesbesnijdenis. Aldus maakt de wetgever op twee plaatsen in het Wetboek van Strafrecht duidelijk dat vrouwelijke genitale verminking een bijzondere vorm van mishandeling is, die het treffen van specifieke voorzieningen vergt. Deze voorstellen zullen hierna worden toegelicht.

De voor de verschillende vormen van mishandeling geldende strafmaxima (zie het hierna vermelde overzicht) zijn naar mijn oordeel ruim voldoende om voor vrouwelijke genitale verminking een passende straftoemeting te hanteren. De meest ernstige vormen van meisjesbesnijdenis zijn aan te merken als zware mishandeling met voorbedachten rade. Daarop staat een maximum gevangenisstraf van 12 jaar. Er zijn geen goede gronden voorhanden om juist de strafwaardigheid van vrouwelijke genitale verminking in het algemeen groter te achten dan alle andere vormen van (kinder)mishandeling (met blijvend letsel).

Dubbele strafbaarheid

De commissie wil een specifieke strafbaarstelling van meisjesbesnijdenis om in het buitenland uitgevoerde besnijdenissen van in Nederland wonende meisjes te kunnen vervolgen. Op dit moment kunnen Nederlanders niet vervolgd worden wanneer meisjesbesnijdenis niet strafbaar is in een land waar de besnijdenis is uitgevoerd. Het delict moet immers in beide landen strafbaar zijn. Vreemdelingen die in Nederland wonen kunnen in de regel niet vervolgd worden voor strafbare feiten die ze elders hebben gepleegd, dus ook niet voor vrouwelijke genitale verminking.

Dit probleem is inmiddels achterhaald. De minister van Justitie heeft de Kamer in een notitie over de "dubbele strafbaarheid" gemeld dat dit vereiste bij meisjesbesnijdenis dient te

VWS

vervallen.³ Het wetsvoorstel herijking strafmaxima (Kamerstukken I 2004/05, 28 484, A) breidt de rechtsmacht voor meisjesbesnijdenis uit. Dit geldt zowel voor Nederlanders als vreemdelingen die in Nederland wonen.⁴ De vereiste rechtszekerheid brengt met zich mee dat deze wijzigingen pas effect hebben ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking die heeft plaatsgevonden nadat de nieuwe wet inwerking is getreden; zij hebben dus geen terugwerkende kracht.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt heeft de voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht bij meisjesbesnijdenis een signaalwerking. De wetgever geeft te kennen dat vrouwelijke genitale verminking strafbaar is en dat deze vorm van mishandeling extra voorzieningen vergt.

Specifiek verjaringsregime

De commissie wil de kans op vervolging vergroten door de verjaringstermijn voor vrouwelijke genitale verminking pas te laten ingaan op het moment dat het slachtoffer 18 jaar is geworden. Dat vergroot de kans op aangifte. Het slachtoffer krijgt immers meer kans om als volwassene na te denken over de besnijdenis en de gevolgen van het doen van aangifte.

Het kabinet is het met de commissie eens dat slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking voldoende tijd moeten hebben om een beslissing te nemen over het doen van aangifte. Het gewone verjaringsregime geeft volgens het kabinet doorgaans voldoende mogelijkheden om meisjesbesnijdenis effectief te kunnen vervolgen.

Vrouwelijke genitale verminking is als mishandeling strafbaar gesteld in de artikelen 300-303 van het Wetboek van Strafrecht. De verjaringstermijnen hangen in ons strafrecht af van de ernst van het strafbare feit: de hoogte van de maximale gevangenisstraf voor dat delict. De verjaringstermijn begint in beginsel te lopen de dag na het plegen van het feit.

Delict	Maximale gevangenisstraf	Verjaringstermijn in jaren
Mishandeling ⁵	Twee jaar (wetsvoorstel herijking strafmaxima: drie jaar)	Zes
Idem, begaan door ouder tegen zijn kind	Twee jaar en acht maanden (vier jaar)	Zes (twaalf)
Mishandeling met zwaar lichamelijk letsel	Vier jaar	Twaalf
Idem, begaan door ouder tegen zijn kind	Vijf jaar en vier maanden	Twaalf
Mishandeling met voorbedachten rade	Drie jaar (wetsvoorstel herijking strafmaxima: vier jaar)	Twaalf
Idem, begaan door ouder tegen zijn kind	Vier jaar (vijf jaar en vier maanden)	Twaalf

³ Zie: Kamerstukken II 2003/04, 29 241, nr.1 (blz. 15).

⁴ Zie: de artikelen I, onderdeel C, en XIII. Zie nader Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 41 en 2004/05, 28 484, nr. 48.

⁵ Wordt een kind door zijn ouder(s) mishandeld, dan gaat de maximum straf met een derde omhoog, tenminste wanneer het parlement instemt met een wetswijziging. De Eerste Kamer behandelt momenteel het wetsvoorstel opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten dat deze bepaling kent.

VWS

Delict	Maximale gevangenisstraf	Verjaringstermijn in jaren
Mishandeling met voorbedachten rade én zwaar lichamelijk letsel	Zes jaar	Twaalf
Idem, begaan door ouder tegen zijn kind	Acht jaar	Twaalf
Zware mishandeling	Acht jaar	Twaalf
Idem, begaan door ouder tegen zijn kind	Tien jaar en acht maanden	Vijftien (wordt twintig)
Zware mishandeling met voorbedachten rade	Twaalf jaar	Vijftien (wordt twintig)
Idem, begaan door ouder tegen zijn kind	Vijftien jaar	Vijftien (wordt twintig)

Er is geen jurisprudentie over vrouwelijke genitale verminking. Infibulatie en clitoridectomie kunnen worden aangemerkt als zware mishandeling. De besnijdenis wordt (veelal) gepland, dus is doorgaans sprake van voorbedachte raad. Dit betekent dat deze (ernstige) vormen van besnijdenis pas na twintig jaar verjaren als het wetsontwerp opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten (Kamerstukken I 2004/05, 28 495) kracht van wet krijgt. Bij zware mishandeling met voorbedachten rade geldt nu een verjaringstermijn van vijftien jaar. Voor kindermishandeling geldt het gewone verjaringsregime.

Niettemin ziet het kabinet aanleiding om voor vrouwelijke genitale verminking te kiezen voor een verjaringsregime dat thans geldt voor seksueel misbruik van kinderen. Daarvoor geldt dat de verjaringstermijn gaat lopen wanneer het slachtoffer 18 jaar wordt. De reden hiervoor is dat wetenschappelijk onderzoek heeft laten zien dat seksueel misbruikte kinderen lange tijd nodig hebben om het (in hun vroege jeugd) opgelopen trauma te verwerken. Het kabinet is van oordeel dat in alle gevallen van vrouwelijke genitale verminking verzekerd moet zijn dat (vaak jeugdige) slachtoffers van meisjesbesnijdenis ook na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in de gelegenheid worden gesteld om aangifte te doen. Nu meisjesbesnijdenis binnen familieverband plaatsvindt en verweven is met een reeds lang binnen de desbetreffende bevolkingsgroep bestaande en uit de traditie komende overtuiging, heeft het slachtoffer tijd nodig om zich daarvan los te maken en een verantwoorde beslissing te nemen over het doen van aangifte. De rechtszekerheid gebiedt dat dit voorstel geen effect heeft op vrouwelijke genitale verminking die op het moment van inwerkingtreding van de desbetreffende wetgeving reeds is verjaard.

Ten slotte wijst het kabinet op een belangrijk neveneffect van dit voorstel. Het markeert de strafwaardigheid van vrouwelijke genitale verminking en vrouwelijke genitale verminking als een specifieke vorm van mishandeling.

Meldcode

De commissie adviseert om bij vermoedens van meisjesbesnijdenis en andere (gekwalficeerde) vormen van mishandeling alle artsen en medische hulpverleners een meldplicht te geven. Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) zou bij vermoedens van meisjesbesnijdenis en andere gevallen van gekwalficeerde (zware) mishandeling volgens de commissie een aangifteplicht moeten krijgen.



De staatssecretaris van VWS heeft u op 4 maart 2005 geïnformeerd over haar plan het gebruik van de meldcode kindermishandeling bij diverse beroepsgroepen verplicht te stellen.⁶ De code geeft stapsgewijs aan wat beroepskrachten kunnen doen bij een vermoeden van kindermishandeling. De code richt zich op de sectoren onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen en de jeugdgezondheidszorg.

De staatssecretaris van VWS zal met de collegae van Justitie, OCW en SZW bespreken hoe het verplichte gebruik van de meldcode voor beroepsgroepen in die sectoren gerealiseerd kan worden.

De keuze voor een (verplichte) meldcode is een bewuste die tevens de negatieve effecten van een meldplicht kan voorkomen, zoals mijddedrag van arts en/of hulpverlener, risico van juridisering en een grote stijging van het aantal vals-positieve meldingen. Het verplicht stellen van een meldcode zorgt er ook voor dat in iedere situatie een zorgvuldige afweging gemaakt wordt. Bovendien moet de beroepsbeoefenaar proberen, vanuit de (vertrouwens)relatie met betrokkenen, de hulpverlening op gang te brengen.

Het kabinet steunt deze keuze en neemt daarom het voorstel van de commissie voor een meldplicht niet over. Een meldcode met een aantal expliciete eisen is mijns inziens materieel evenwaardig aan een meldplicht. In de wetgeving die de meldcode straks verplicht stelt, wordt bekeken welke eisen hieraan gesteld kunnen worden en hoe het toezicht mogelijk is.

Aangifteplicht AMK's

De commissie wil meisjesbesnijdenis beter kunnen signaleren en opsporen door de AMK's te verplichten aangifte te doen van (vermoedens van) kindermishandeling.

Om principiële en praktische redenen wijst het kabinet dit voorstel af. Haar principiële bezwaar is dat zo'n aangifteplicht zich niet kan beperken tot meisjesbesnijdenis maar voor alle vormen van kindermishandeling moet gelden. Dit beïnvloedt de meldingsbereidheid negatief. Ook zijn situaties denkbaar waarin aangifte niet in het belang van het kind (en het gezin) is, bijvoorbeeld bij verwaarlozing van kinderen als gevolg van pedagogische onmacht van ouders. Goede hulpverlening en niet het doen van aangifte kan de mishandeling in zo'n geval mogelijk stoppen.

Een praktisch bezwaar is dat de juridische bewijsvoering bij vormen van kindermishandeling als psychische mishandeling en psychische verwaarlozing erg lastig is. Aangifte zal in deze zaken vaak tot sepot leiden. Gezinnen zullen ondertussen wel minder bereid zijn om hulpverlening te aanvaarden.

Een ander praktisch bezwaar is de (te) zware last voor de AMK's. Die zullen minder snel geneigd zijn situaties als kindermishandeling aan te merken en dit zou een onwenselijke ontwikkeling zijn voor de brede aanpak van kindermishandeling. Een aangifteplicht van de AMK's voor alle vormen van kindermishandeling gaat volgens het kabinet dan ook te ver. Het pleidooi van de commissie voor een goede registratie van het aantal meldingen van meisjesbesnijdenis en het vervolg daarop, neem ik over. Het registratiesysteem van de AMK's biedt, met een kleine aanpassing, de mogelijkheid om bij te houden in welke gevallen kindermishandeling betrekking heeft op meisjesbesnijdenis.

⁶ Brief van de staatssecretaris van VWS van 4 maart 2005 aan de Tweede Kamer, kenmerk DJB/JZ-2565877.