

**Strafrechtelijke opsporing en vervolging
van vrouwelijke genitale verminking**

De Franse praktijk

J.F. NIJBOER
N.M.D. VAN DER AA
T.M.D. BURUMA

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2010

SAMENVATTING

In dit rapport liggen de resultaten besloten van een onderzoek naar de strafrechtelijke opsporing en vervolging van vrouwelijke genitale verminking (VGV). In dit onderzoek staat de Franse praktijk centraal, overigens wel in vergelijkend perspectief, gezien vanuit Nederland. Doel van het onderzoek was om de Franse strafrechtelijke aanpak van VGV te analyseren en hieruit lessen te trekken. Het onderzoek is in 2009 en begin 2010 uitgevoerd door onderzoekers van het Instituut voor strafrecht en criminologie van de Universiteit Leiden, in opdracht van het Ministerie van Justitie (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum).

AANLEIDING VOOR DIT ONDERZOEK

VGV is een eeuwenoud, van oorsprong Afrikaans, gebruik waarbij niet-medisch geïndiceerde veranderingen worden aangebracht aan de genitaliën van meisjes en vrouwen. Strafrechtelijk is VGV naar Nederlands recht te kwalificeren als een vorm van (zware) mishandeling, die ook in Nederland vervolgbaar is als deze buiten Nederland wordt gepleegd door een Nederlander of een duurzaam in Nederland verblijvende vreemdeling. De preventie en repressie van VGV staat de laatste tijd internationaal en ook in de Nederlandse politiek hoog op de agenda. Binnen deze aanpak wordt het voor een effectieve bestrijding van VGV noodzakelijk geacht dat gevallen van VGV worden opgespoord en vervolgd. In Nederland is echter, voor zover bekend, tot nu toe geen veroordeling ter zake van VGV uitgesproken. In eerder onderzoek en door de politiek is de indruk gewekt dat VGV in Frankrijk actief en daardoor ook “succesvoller” dan in Nederland wordt opgespoord en vervolgd. Frankrijk leent zich derhalve voor nader onderzoek naar de praktijk van opsporing en vervolging van VGV. Met “succes” wordt in dit onderzoek overigens bedoeld dat een zaak van VGV tot een strafrechtelijke veroordeling heeft geleid. Dit moet niet worden verward met (het succes van) de aanpak van het probleem van VGV in het algemeen of de succesvolle ‘aanpak’ – in bredere zin – van een gezin waarbinnen verminking van een of meer dochter(s) is geschied.

VERLOOP VAN HET ONDERZOEK

Het overgrote deel van de Franse bevolking dat afkomstig is uit zogeheten risicolanden, woont in Parijs en omgeving. Er zijn bovendien in Frankrijk nauwelijks strafzaken aangaande VGV bekend van buiten Parijs en omgeving. Het lijkt er dan ook sterk op dat wanneer er wordt gesproken over de Franse strafrechtelijke aanpak van VGV, men doelt op de strafrechtelijke aanpak in de regio Parijs. Het onderhavige onderzoek is dan ook uitgevoerd in het territoriale rechtsgebied van de *cour d'appel* van Parijs. Voor het onderzoek zijn de beschikbare dossiers van zaken omtrent VGV in dit gebied onderzocht en is er gesproken met artsen, magistraten en andere betrokkenen bij de strafrechtelijke aanpak van VGV. Er zijn 31 strafzaken geanalyseerd, welke tot 88 veroordelingen hebben geleid. In totaal zijn in heel Frankrijk 42 strafzaken ter zake van VGV gedocumenteerd.

SWOT-ANALYSE

Om de Franse praktijk van opsporing en vervolging van VGV te kunnen beoordelen is in hoofdstuk 8 een SWOT-analyse gemaakt, waarin de sterke (*strengths*) en zwakke (*weaknesses*) punten van de Franse strafrechtelijke aanpak zijn opgenomen, alsmede de externe mogelijkheden (*opportunities*) en gevaren (*threats*) voor de strafrechtelijke aanpak.

Strengths:

- De relatief grote dichtheid en intensiteit van het medisch onderzoek onder kinderen en de ruime mogelijkheid voor artsen om VGV te melden.
- De lage bewijsstandaard en het ontbreken van bewijsminima. Feitelijk is één belastende verklaring (van de verdachte of van iemand anders) al genoeg voor een veroordeling.
- De algemene publieke bekendheid met VGV en de brede erkenning dat VGV moet worden afgekeurd en bestraft.
- De uitgebreide mogelijkheden van de *juge d'instruction* (onderzoeksrechter) om dwangmiddelen in te zetten en aan een uitvoerig onderzoek leiding te geven. In een tweetal grote zaken die bekend zijn geworden als de snijderzaken heeft dit geleid tot een grote hoeveelheid ontdekkingen van VGV en de veroordeling van de snijders voor vele besnijdenissen.

Weaknesses:

- Het reactieve karakter van de Franse strafrechtelijke aanpak van VGV. Daarmee wordt zowel gedoeld op het feit dat er uitsluitend onderzoek plaatsvindt naar aanleiding van een melding van een reeds gepleegde verminking, als op het reactieve karakter van dit onderzoek, waarbij men erg afhankelijk van de ouders is.

- Het gebrek aan geïntegreerd beleid om de strafrechtelijke aanpak binnen een breder kader te plaatsen.
- De disbalans in aantallen veroordelingen van moeders en vaders, welke niet helemaal in overeenstemming lijkt met de daadwerkelijke betrokkenheid van enerzijds moeders en anderzijds vaders.

Opportunities:

- De relatief grote aantallen inwoners uit risicogebieden. Daarmee is de *prevalentie* van VGV vermoedelijk vrij hoog. Bovendien kan dit voor meer ervaring bij artsen zorgen.
- De mogelijkheid om ook buiten het kader van medisch onderzoek gevallen van VGV te ontdekken.
- Het actiever trachten slachtoffers zover te krijgen aangifte te doen. Met name gynaecologen en forensische artsen ontdekken nog al eens een verminking, die zij zelf niet mogen melden omdat het slachtoffer inmiddels meerderjarig is.

Threats:

- Ouders en snijdsters weten beter hoe de strafrechtelijke aanpak werkt en hoe ze die kunnen frustreren. De verschillende fasen van de Franse aanpak zijn immers voor een groot gedeelte afhankelijk van de ouders.
- Magistraten en artsen verliezen het vertrouwen in de strafrechtelijke aanpak als gevolg van de grote kans dat een melding niet tot een veroordeling leidt. Hierdoor daalt op termijn de meldingsbereidheid van artsen mogelijk nog verder.
- De scheiding tussen het strafrechtelijke systeem en preventie en hulpverlening. Hoewel er altijd een risico is dat een strafrechtelijke aanpak van VGV en hulpverlening elkaar doorkruisen, is dit risico veel groter als er geen onderling overleg wordt gevoerd.

INRICHTING VAN DE PRAKTIJK VAN OPSPORING EN VERVOLGING

Ten aanzien van de inrichting van opsporing en vervolging van VGV geldt dat deze voornamelijk een reactief karakter heeft. Intensieve opsporing en de inzet van bijzondere opsporingsmethoden vindt alleen plaats wanneer concrete bruikbare informatie over een snijdsters bekend is geworden. In zaken waarin geen aanwijzing over een snijdsters is gekregen wordt volstaan met het horen van de ouders en het laten verifiëren van de, al voor de melding door een arts vastgestelde, genitale verminking bij het slachtoffer. Levert dit niets op, dan zal het onderzoek worden gestaakt.

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 is de praktijk van opsporing en vervolging uitgebreid beschreven, wat in hoofdstuk 8 (naast de SWOT-analyse) heeft geleid tot een theoretisch schema waarin de verschillende obstakels op de weg tot de veroordeling zijn weergegeven. Hier volgt een korte samenvatting van de verschillende fasen van ontdekking, melding, opsporing, vervolging en berechting van zaken van VGV.

Vanuit een preventief oogpunt zou het wenselijk zijn om ouders of de snijdsters te kunnen vervolgen voordat de VGV is voltooid. In de Franse praktijk komt dit echter eigenlijk niet voor, een strafrechtelijke melding van VGV betreft altijd een voltooide besnijdenis. *PMI*-artsen, die kinderen tot hun zevende levensjaar regelmatig lichamelijk controleren en daarnaast als huisarts voor kinderen fungeren, hebben de meeste van deze meldingen gedaan. Toch wordt uiteindelijk maar een klein gedeelte van alle gevallen van VGV ontdekt en gemeld. Na een melding wordt door de *procureur de la République* een politiedienst aangewezen om een opsporingsonderzoek te starten, waarin zelden meer gebeurt dan het verhoren van de ouders en het door een forensische arts laten onderzoeken van alle meisjes uit het gezin. Komt er uit dit initiële onderzoek geen belastende informatie over de ouders of een snijdsters naar voren, dan houdt het strafrechtelijke traject op. Is er een belastende verklaring over (één van) de ouders, dan wordt een gerechtelijk vooronderzoek geopend, waarin zelden nieuwe feiten boven tafel komen. Na dit gerechtelijk vooronderzoek worden ouders over wie belastend is verklaard in de regel veroordeeld. Is er tijdens het opsporingsonderzoek informatie over een snijdsters gekomen, dan wordt er actiever onderzoek gedaan, en worden na de opening van het gerechtelijk onderzoek bijzondere opsporingsmiddelen ingezet als de telefoontap. In twee beruchte zaken (de "snijdsterszaken") zijn adressenboekjes met namen van ouders van besneden meisjes gevonden bij de snijdsters. Deze wijze van ontdekking van ouders heeft uiteindelijk meer dan de helft van de veroordelingen opgeleverd.

Het Franse strafrechtelijk systeem kent een civiele partij (*partie civile*) met een veel volwaardiger procespositie dan in Nederland. Dit kan het slachtoffer zijn, maar ook een organisatie die bepaalde belangen verdedigt. Zo zijn er verschillende organisaties die opkomen voor slachtoffers van VGV. Deze civiele partijen kunnen vrijwel alles doen wat de *procureur* en de verdediging kunnen gedurende het gerechtelijk vooronderzoek (*instruction*) en de terechtzitting. Vaak leveren de slachtofferorganisaties bijvoorbeeld deskundigen op het gebied van VGV. Ook kan een civiele partij een schadevergoeding eisen.

BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

In hoofdstuk 10 zijn de onderzoeksvragen en overkoepelende probleemstelling beantwoord.

In hoeverre is in Frankrijk sprake van een succesvolle opsporing en vervolging van vrouwelijke genitale verminking?

Er kan niet onverkort worden volgehouden dat er sprake is van een succesvollere praktijk van opsporing en vervolging in Frankrijk dan in Nederland, aangezien het Franse 'succes' zich beperkt tot de regio in en rond Parijs. Daarnaast kan ook voor deze regio betwijfeld worden of er sprake is van een succesvollere praktijk van opsporing en vervolging dan in Nederland, nu het grotere aantal veroordelingen niet het resultaat lijkt te zijn van een succesvollere opsporings- en vervolgingspraktijk, maar veeleer van het relatief en absoluut grotere aantal gevallen van VGV dat bij de strafrechtelijke autoriteiten wordt gemeld.

Welke omstandigheden leiden in Frankrijk tot (de start van) de opsporing van de zaken van vrouwelijke genitale verminking?

Verreweg de meeste veroordelingen voor gevallen van VGV zijn het gevolg van eerdere (op andere personen gerichte) opsporingsonderzoeken. Wanneer gekeken wordt naar opsporingsonderzoeken die zijn gestart op basis van originele meldingen, steekt de melding door een *PMI*-arts met kop en schouders boven de rest uit. Toch blijkt ook bij de controle door *PMI*'s slechts een klein deel van de besnijdenissen te worden ontdekt. Deze ontdekkingen worden ook nog eens lang niet allemaal gemeld aan de *procureur de la République*. Verder kunnen ook op andere wijzen gevallen van VGV aan het licht komen, maar hierbij is sprake van een hoog 'toevalstreffer'-karakter. Komt er een melding van VGV bij de *procureur de la République* binnen, dan wordt er altijd een opsporingsonderzoek ingesteld.

Welke omstandigheden leiden in Frankrijk tot (de start van) de vervolging van de zaken van vrouwelijke genitale verminking?

Behoudens uitzonderlijke omstandigheden wordt een verdachte van VGV alleen vervolgd op basis van een belastende verklaring van de verdachte zelf of van een getuige. Dit is anders indien informatie naar voren is gekomen over een snijdstreep.

Hoe is in Frankrijk de strafrechtelijke opsporing en vervolging uitgevoerd van de zaken van vrouwelijke genitale verminking die hebben geleid tot een strafrechtelijke procedure?

In algemene zin is de opsporing en het gerechtelijk vooronderzoek te kenmerken als erg reactief. Is er concrete bruikbare informatie over een snijdster verkregen, dan is dit anders en wordt actief gerechercheerd.

Welk bewijsmateriaal was bij deze zaken min of meer op voorhand beschikbaar en welk bewijsmateriaal is het gevolg van (intensieve) opsporing?

In vrijwel alle zaken staat reeds vast dat de VGV daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De opsporing concentreert zich vrijwel volledig op het vinden van de betrokkenen en het bewijzen van deze betrokkenheid. Wanneer geen snijdster in beeld is, zal de opsporing zich concentreren op het verkrijgen van een belastende verklaring tegen de ouders.

Hoeveel en welk bewijsmateriaal is benodigd om in Frankrijk te komen tot een veroordeling wegens vrouwelijke genitale verminking?

Frankrijk kent een vrij bewijsstelsel. Voor een veroordeling is voldoende dat het rechterlijk college of twee derde van de jury overtuigd is van de schuld van de verdachte. Er worden dus geen eisen gesteld aan de bewijsconstructie of het aantal bewijsmiddelen. In algemene zin kan gezegd worden dat er voldoende bewijs is voor een veroordeling als er een belastende verklaring over de verdachte is en een rapport van een forensisch arts waarin de VGV is vastgesteld.

In hoeverre speelde het forensisch bewijsmateriaal van vrouwelijke genitale verminking een rol in de zaken die hebben geleid tot een veroordeling?

In alle zaken vindt forensisch onderzoek plaats, vaak meermalen. Forensisch (medisch) bewijsmateriaal lijkt een vereiste om te komen tot een veroordeling. Het verkrijgen van medewerking voor dit onderzoek wordt niet ervaren als een groot probleem.

Hoe is in deze zaken (de ernst van) het delict en het bewijs gepresenteerd aan de rechter?

Het presenteren van het bewijs is in het Franse strafproces niet aan vaste vormen gebonden, hoewel al het bewijs dat aan een veroordeling ten grondslag wordt gelegd, ter zitting moet worden besproken. Bij zaken voor het *tribunal correctionnel* wordt het bewijs grotendeels gepresenteerd doordat ter zitting stukken uit het dossier worden voorlezen en getuigen en de verdachte worden ondervraagd. Bij een assisenprocedure wordt niet volstaan met het voorlezen van de stukken maar worden alle betrokkenen (getuigen, deskundigen) nogmaals ter zitting gehoord. In zaken van VGV is door de verdediging en de *partie(s) civile(s)* veel gebruikgemaakt van de mogelijkheid om getuigen en deskundigen op het gebied van VGV te laten horen.

Welke omstandigheden heeft de rechter of jury betrokken bij zijn oordeel om vrij te spreken of te veroordelen?

Zoals eerder gezegd, is er voldoende bewijs voor een veroordeling als er een belastende verklaring over de verdachte is en een rapport van een forensisch arts waarin de VGV is vastgesteld. De beslissing te veroordelen hoeft de rechter niet te motiveren, bij een uitspraak van het *cour d'assises* gebeurt dit dus ook niet. Verder lijkt de culturele achtergrond van het delict nog wel een rol te spelen bij de straftoemeting, maar niet bij de vraag of de verdachte schuldig is aan het misdrijf waarvan hij wordt verdacht.

Welke knelpunten en sterke punten zijn er te constateren bij de strafrechtelijke opsporing en vervolging van vrouwelijke genitale verminking in Frankrijk?

De onderzoekers hebben deze vraag van zodanig belang gevonden, dat een aparte SWOT-analyse van de Franse praktijk is gemaakt (zie hiervoor). Er is uiteraard een nauw verband tussen de verschillende sterke en zwakke plekken en de kansen en bedreigingen van het systeem.

Welke lessen zijn er uit de Franse praktijk te trekken voor een effectieve strafrechtelijke opsporing en vervolging van vrouwelijke genitale verminking in Nederland?

In hoofdstuk 9 zijn enige concrete handvatten voor de Nederlandse strafrechtelijke aanpak van VGV gegeven. Mede gebaseerd op die handvatten zijn de volgende algemene lessen getrokken.

- In Frankrijk doen artsen relatief gemakkelijk (genitaal) onderzoek bij kinderen, zonder hiervoor uitgebreid toestemming te vragen aan de ouders. Ook Nederlandse artsen hebben waarschijnlijk voldoende gezag bij ouders om dit onderzoek uit te kunnen voeren, maar maken daar momenteel nog geen gebruik van.
- De meeste meldingen van VGV die in Frankrijk tot vervolging leidden, kwamen van artsen die een voltooide VGV hadden geconstateerd. Om het aantal meldingen in Nederland te vergroten zou binnen de voorlichting aan artsen meer aandacht kunnen worden besteed aan de constatering van een voltooide VGV en de melding daarvan via het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling aan de strafrechtelijke autoriteiten.
- Waarschijnlijk is het minder moeilijk (in het vooronderzoek) vast te stellen dat sprake is van VGV dan nu wordt gedacht. Franse forensisch artsen geven aan dat het, na enige training, niet moeilijk is om te constateren dat sprake is van VGV, in ieder geval waar het typen VGV betreft waarbij iets is weggesneden. Verder blijkt de gevreesde weigering van forensisch onderzoek door ouders in Frankrijk niet of nauwelijks te spelen.
- Het verdient aanbeveling om sterk in te zetten op het vinden van een snijdster. Is de snijdster eenmaal gevonden dan loont het, gelet op de Franse

ervaring, om bijzondere opsporingsmethoden in te zetten om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen. Dit kan leiden tot een sneeuwbaaleffect waardoor een groot aantal zaken wordt ontdekt. In Frankrijk zijn op deze wijze verreweg de meeste veroordelingen tot stand gekomen. Bovendien hebben de snijdstierzaken in Frankrijk een essentiële rol gespeeld bij het onder de aandacht van professionals en het grote publiek brengen van het schadelijke van VGV en het belang van strafrechtelijk optreden.

- Het algehele, dus niet tot het strafrecht beperkte, Nederlandse beleid tegen VGV is meer geïntegreerd dan de Franse aanpak van VGV. De onderzoekers verwachten dan ook dat Nederland, gebaseerd op het eigen beleid, eigen wegen zou kunnen inslaan bij het vergroten van de succeskans van de strafrechtelijke aanpak. Dan denken zij bijvoorbeeld aan de mogelijkheden meldingen van andere professionals dan artsen (zoals schoolpersoneel, sociaal werkers en jeugdzorg) om te zetten in een succesvolle vervolging.

Welke elementen van opsporing en vervolging uit Frankrijk zijn (op korte of langere termijn) evenzeer in Nederland toepasbaar?

De Franse situatie is niet een-op-een te vertalen naar het Nederlandse systeem, reden waarom het rechtstreeks toepassen van elementen uit die situatie niet mogelijk is. Overigens wordt hier nogmaals opgemerkt dat de onderzoekers er niet van overtuigd zijn dat het Franse systeem van opsporing en vervolging veel beter met een melding van VGV omgaat dan dit in Nederland het geval zou zijn.

CONCLUSIE

In hoeverre is of was in Frankrijk sprake van een succesvollere praktijk van opsporing en vervolging van vrouwelijke genitale verminking dan in Nederland, hoe is deze ingericht en kan hieruit lering worden getrokken voor de Nederlandse praktijk?

Er kan niet onverkort volgehouden worden dat er in Frankrijk sprake is van een succesvollere praktijk van opsporing en vervolging van VGV dan in Nederland. De in Nederland bestaande indruk dat Frankrijk op het gebied van opsporing en vervolging van VGV moet worden gezien als gidsland verdient dus in ieder geval bijstelling. De opsporing en vervolging van VGV heeft in Frankrijk veelal een reactief karakter en intensieve opsporing vindt alleen plaats wanneer een snijdstier in beeld is.

Voor de Nederlandse praktijk kunnen vooral lessen worden getrokken uit de fase van ontdekking en melding. De grote rol van artsen lijkt hierbij doorslaggevend. Deze rol is in Frankrijk in twee opzichten groter dan in Nederland. Ten eerste worden kinderen regelmatig lichamelijk onderzocht, ook

genitaal. Daarnaast vindt dit onderzoek plaats door artsen van één instantie (het *PMI*) in plaats van door verschillende soorten artsen van verschillende instanties. Ten tweede hebben artsen in Frankrijk meer mogelijkheden om VGV te melden aan (en samen te werken met) strafrechtelijke autoriteiten dan de Nederlandse artsen.

Verder pleiten de onderzoekers voor een relatief grote inspanning van opsporingsinstanties om snijdsters te vinden. Meer in het algemeen menen de onderzoekers dat er mogelijkheden zijn voor het Nederlandse opsporingsapparaat om meer actief op te treden dan de Franse opsporings- en vervolgingsinstanties doen.

Tot slot willen de onderzoekers benadrukken dat Frankrijk weliswaar meer veroordelingen voor VGV kent, maar dat de aanpak van VGV in Nederland veel meer geïntegreerd is en daarmee in sommige opzichten juist voorloopt op de Franse praktijk.