

**OP ZOEK NAAR RECHTSTATELIJKE VERANKERING VAN
CONFLICTOPLOSSEND VERMOGEN
ONDER ETNISCHE MINDERHEDEN**

Sadik Harchaoui

1 Een agenda voor de rechtstaat

Het ministerie van justitie werkt tegenwoordig met een strategische agenda om beter te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Een cruciaal agendapunt is de effectiviteit en legitimiteit van de overheid. Cruciaal, omdat hiermee gezag wordt verdiend waardoor door overheid gestelde regels worden aanvaard. Een uitgangspunt is hierbij dat gezocht wordt naar “mogelijkheden om maatschappelijke actoren een belang te geven bij naleving en handhaving en liefst bij het met regulering te bereiken maatschappelijk effect”.¹

Ter onderbouwing wijst het ministerie van justitie op de toename van de diversiteit van de samenleving. Tegelijkertijd signaleert zij dat traditionele religieuze en levensbeschouwelijke opvattingen aan belang inboeten in de autochtone dominante cultuur. Dit betekent dat bij het stellen van normen steeds minder kan worden teruggevallen op gedeelde normen, die door toenemende individualisering toch al zijn gefragmenteerd. Hoe kun je in deze situatie normatieve richting aan “de samenleving” geven en op lange termijn sociale cohesie bevorderen? Deze ontwikkeling wordt gecompliceerd doordat binnen subculturen, zoals islamitische gemeenschappen, in Nederland wel degelijk sterke gedeelde opvattingen zijn aan te wijzen. En laat deze nu op punten ook sterk afwijken van het gangbare “autochtone”. De tolerantie van de autochtone meerderheid voor andere opvattingen neemt zienderogen af. Maar omgekeerd vindt er verwijdering plaats:

“Subculturen storen zich aan het gedrag dat binnen de dominante cultuur acceptabel is en verliezen respect voor de dominante cultuur en haar instituties. Alleen als dat onvermijdelijk is, maken ze gebruik van de rechtspleging om conflicten op te lossen. Eigen richting of acceptatie van onrecht treden in de plaats. Het ontbreken van binding met de domi-

nante cultuur kan vooral in combinatie met een economische achterstand leiden tot criminaliteit en groepsconflicten”.²

2 Rechtspluralisme, diversiteit en principiële rechtsbescherming

De percepties en praktijken van etnische minderheden met betrekking tot recht en rechtvaardigheid komen dus door een inhoudelijke onverschilligheid niet aan bod.

Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) ondervindt de westerse autochtone cultuur nauwelijks concurrentie, ondanks de toegenomen verkleuring van de samenleving.³ Waardenconflicten zijn echter denkbaar, terwijl de tolerantie voor niet reguliere groepen in Nederland aanzienlijk is afgenomen. De onverschilligheid zal zich dus naar alle waarschijnlijkheid voortzetten. Maar hoe zit het dan met het gezag van die steeds vaker multiculturele burger? Vast staat dat individuen zich los maken van morele verbanden. Individualiteit is de groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving.⁴ De acceptatie van echtscheiding neemt toe, ontzag voor autoriteiten neemt af enzovoorts. Anders gezegd: men wil het, men wil het nu en dit zijn de overige voorwaarden. Zoveel individuen, zoveel normen, zoveel waarden. De secularisering schrijdt voort en deze individuele moraliteit heeft geen religieus karakter (meer).⁵ Behalve misschien bij moslims en streng gereformeerden waar het geloof nog de leidraad voor het leven is. “Met het wegvallen van de verzuilde kaders lijkt de legitimering van de verboden en geboden uit het Wetboek van Strafrecht in toenemende mate een zaak van het strafrecht zelf te zijn geworden”.⁶ Het gaat mij thans niet om een criminologische verhandeling over de relatie tussen religie en criminaliteit,⁷ maar hoe kan in deze situatie richting worden gegeven aan de multiculturele en multi-etnische samenleving?

Naar mijn stellige overtuiging zullen in de eerste plaats verschillen niet alleen feitelijk, maar ook principieel erkend moeten worden. Waarden en normen verschillen nu eenmaal. Er is geen enkele waarheid of een dominant werkelijkheidsbeeld.

Nu, rechtsantropologen, rechtssociologen en juristen proberen ieder op hun eigen manier verschillen een plek te geven in het recht, veelal aan de hand van het thema rechtspluralisme. Rechtspluralisme is meer dan alleen het naast elkaar bestaan van twee verschillende rechtstelsels.⁸ Het recht van de Europese Unie naast het statelijk Nederlands recht is hierbij

een sprekend voorbeeld. Rechtspluralisme is ook meer dan het al dan niet erkennen van groepsrechten. Hoe je het wendt of keert, op termijn staat de rechtstaat voor de opgave individuen in te sluiten in het rechtsbestel. De rechtstaat zal ervoor dienen te waken dat etnische minderheden zich gaan vervreemden van het staatsbestel. De rechtstaat is meer dan alleen machtsuitoefening. “Maatschappelijke en juridische openheid voor pluriformiteit voor pluriforme normen en waarden die een multiculturele samenleving meebrengt, is niet iets feitelijks van vooral pragmatische aard, maar zij is een wezenlijke opgave: zij is een kwestie van principe”.⁹ Juist om vervreemding tegen te gaan. Rechtspluralisme in enige vorm zou een wezenlijk element kunnen zijn om te voorkomen dat de rechtsorde uitsluitend disciplinerend wil werken ten opzichte van minderheden, om te voorkomen dat zij nimmer volwaardig kunnen deelnemen aan de vorming en instandhouding van de rechtsorde. Een democratische rechtstaat laat immers ruimte voor pluriformiteit.

Die pluriformiteit of multiculturaliteit kan niet restrictief worden uitgelegd. Daar bedoel ik mee, dat het begrip een instrument wordt in handen van beleidsmakers om etnische minderheden in het “gareel” te krijgen. Recht is in eerste instantie bedoeld de macht van de overheid te beperken. Vanuit dit gezichtspunt moet de beschermingsfunctie voor minderheden centraal staan om te waarborgen dat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de rechtsorde, en vooreerst ook aan het debat eraan. Principiële tolerantie en bescherming van andere normen en waarden is dus van belang voor de instandhouding van onze rechtstaat.

3 Culturele pluriformiteit

Bij doorwerking van culturele pluriformiteit in onze rechtsorde gaat het vaak over de mogelijkheid van het voeren van cultureel verweer en de mogelijke consequenties daarvan. Het gaat dan meestal over vrouwenbeneden, over eer- en bloedwraak, over gedwongen schaking, uithuwelijking en andere vormen van culturele normen die in Nederland op juridische en maatschappelijke weerstand stuiten. We weten eigenlijk nog steeds niet goed hoe we er mee om moeten gaan. De beleving van de werkelijkheid is te verschillend. Een begrip als redelijkheid kan heden ten dage toch (indachtig een noot van 't Hart onder een arrest van de Hoge Raad) “niet uitsluitend beantwoord [worden] vanuit een dominant autochtoon cultuurpatroon en de daarbij behorende als evident ervaren waarden”.¹⁰

En soms schipperen we een beetje. Een dader die angst voor voodoo of winti gebruikt om een slachtoffer te misbruiken, wordt het culturele element tegengeworpen.¹¹ Een verdachte die weet dat schaking buitengewoon funest is voor het geschaakte meisje, wordt op grond van dit culturele weten de ernst van het feit uitgelegd.¹²

Deze culturele doorwerking ten faveure van het slachtoffer is soms moeilijk te rijmen met het ongelooft in de zittingszaal als daders zich beroepen op dezelfde culturele elementen. We zien dus eenzelfde pragmatiek in de omgang als we ook met betrekking tot wetgeving tegenkomen. Ritueel slachten kon mogelijk worden onder invloed van het Europese Verdrag inzake de bescherming van slachtdieren (1979) en de verbinding met de Joodse rituele slachting.¹³ De werknemer van islamitische afkomst heeft recht op een vrije dag op een islamitische feestdag, tenzij zwaarwegende belangen van de werkgever zich daartegen verzetten,¹⁴ maar dat nemen we nog niet in de wet op. Het enige dat constant blijft aan hoofddoekjes is de hoofddoek zelf. Recentelijk is ook de rechterlijke macht met het fenomeen geconfronteerd, en wederom veel commotie.¹⁵ Sinds jaar en dag worden jongensbesnijdenissen vergoed door het ziekenfonds en zijn er opleidingen tot "islamitische slager". Omdat Marokkaanse jongens, die een licht vergriep hadden gepleegd kennelijk vaak ontkenden kwamen zij niet in aanmerking voor een Halt-afdoening. Nog daargelaten of deze veronderstelling juist is, werd met dit "culturelement" in die zin rekening gehouden dat in een aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal werd opgenomen dat Halt ook op ontkennende jeugdigen kon worden toegepast. Een imam kan worden toegelaten om gevangenen te helpen resocialiseren. Een Marokkaanse jongen die in de BOPZ wegens gevaar voor zijn omgeving als psychotisch is gediagnosticeerd, krijgt parallel aan de medicijnen ook bezoek van een imam die hem koranverzen voorleest. En ook op collectieve schaal wordt rekening gehouden met bepaalde mores of normen. Wat dacht u van het feit dat het Openbaar ministerie te Roermond op enig moment is gaan praten met bisschop Wiertz over seksueel misbruik door priesters en meer in het bijzonder over de vraag hoe het Bisdom en het openbaar ministerie in de toekomst zullen omgaan met meldingen van seksueel misbruik die bij het Bisdom binnenkomen (NRC 21 mei 2002)? Kortom, op alle mogelijke terreinen zijn we bezig. De justitiële en politie-instellingen experimenteren er op los, en dat is op zich aanbevelenswaardig. Want enkel filosofische beschouwingen, daar hebben deze instellingen die de grillige werkelijkheid kennen niet zoveel aan.

Maar wordt het nu niet eens tijd om enige verdieping te zoeken?

Want, en ik kom nu weer terug op dat gezag, de legitimiteit van het staatsbestel als zodanig dreigt af te nemen. Op lange termijn vergt beantwoording van deze vraag meer dan een experiment, een incidenteel toestaan van eigenaardigheden. De vraag hoe de legitimiteit in stand kan worden gehouden, moet op conceptueel niveau worden beantwoord.

4 Twee vaststellingen

Mijn eerste vaststelling in de zoektocht naar legitimiteit van het strafrechtelijk bestel onder etnische minderheden is dat deze minderheden hun problemen en conflicten primair intern willen oplossen. Ze hechten aan het onderhouden van de sociale familieverbanden. Zij bemiddelen veel, en mijn observatie is dat ze dat redelijk goed kunnen. Dat geldt in het bijzonder voor moslims, die grote waarde toekennen aan een karaktereigenschap als vergevingsgezindheid.

De tweede vaststelling is dat strikt juridische oplossingen voor conflicten in Nederland terrein verliezen. Andere vormen van geschillenbeslechting zijn al lange tijd in zwang. Deze ontwikkeling is ook aan het strafrecht niet voorbij gegaan. En dat is niet zo vreemd, want duurzame oplossingen verdienen de voorkeur. Bemiddeling in civiele en in bestuursrechtelijke zaken, in het arbeidsrecht en bij echtscheiding is bekend. Ook in de bouwwereld of in ziekenhuizen doet men veel aan bemiddeling. Binnen het strafrecht worden doorgaans drie hoofdvormen onderscheiden:¹⁶ schaderegeling, conflictregeling en herstelbemiddeling. Het gaat mij thans niet om de beschrijving van deze modaliteiten. Van belang is de vaststelling dat ze bestaan. In deze vaststelling in samenhang met de eerste vaststelling schuilt nu precies de mogelijkheid opvattingen van minderheden in te sluiten, de sociale afstand te verkleinen en oplossingen met een toegevoegde waarde vanuit minderheden te incorporeren. De vorm van buurtbemiddeling bijvoorbeeld is uitermate geschikt om op structurele basis in de wijk, mede ter vergroting van de sociale cohesie, problemen tussen individuen met verschillende opvattingen, normen en waarden bespreekbaar te maken en op te lossen. Burenruzie's, gezagsproblemen over kinderen enzovoorts. Justitie in de buurt kan een grote rol spelen bij het verzoenen van slachtoffers en daders. Er zijn vele gevallen van strafbare feiten die na door de rechter te zijn beslecht nog niet zijn afgesloten. Daar is toch niemand mee gebaat?

Een persoon die gezag heeft en respect geniet binnen etnische minderheden kan zeer goed bemiddelen bij bepaalde problemen. Wat

dacht u van een problematische gezinssituatie die elke keer weer uit de hand loopt? De mishandelaar wordt, als er al aangifte wordt gedaan, opgepakt en moet een tijdje detentie ondergaan. Voordat hij nog bij de rechter is geweest, komt de vrouw de officier van justitie echter al vertellen dat ze de aangifte wil intrekken. De ruzie blijkt dan weer bijgelegd. Het onderliggend conflict blijft echter bestaan. Huiselijk geweld is een enorm probleem onder etnische minderheden dat zich zeer goed leent voor interventie. Wat dacht u van het meisje dat graag met haar grote liefde wil trouwen, maar dat van haar ouders niet mag? Zij wordt met haar toestemming geschaakt, maar houdt vol dat zij is ontvoerd om haar ouders gezichtsverlies te besparen.

Toch brengen we soms deze jongens voor de rechter, maar in goede moede: is de rechtsorde daar nu echt mee gebaat? Of een weggelopen meisje dat weigert in te stemmen met een gearrangeerd huwelijk. En zo kunnen we vele gevallen beschrijven over opvattingen, normen en waarden die juridisch beantwoord kunnen worden, maar anders ook niet. Bemiddeling in dit soort zaken kan naar mijn mening in alle stadia van een strafproces plaats vinden. Bij vermoedens van strafbare feiten, maar ook nadat deze zijn gepleegd. Bemiddeling moet zowel voor, tijdens als na het strafproces mogelijk zijn. Naast de vrijwilligheid moet ook duidelijk worden gemaakt wat de grenzen van de rechtstaat zijn. Hoe zou deze bemiddeling structureel kunnen worden ingebed?

5 De verankering

Verzoeningspogingen moeten onder auspiciën van de officier van justitie plaatsvinden. Hij is onafhankelijk, heeft gezag over de politie en bepaalt of iemand wel of niet voor de rechter moet komen. Dat maakt hem tot een persoon die bij uitstek een reactie op maat kan geven. Soms zelfs, buiten een rechter om. Deze officier van justitie zou moeten beschikken over een netwerk van bemiddelaars. Buurtbemiddelaars, politiebemiddelaars, imams, dominees en ga zo maar door. Op het moment dat er aanwijzingen binnenkomen, bijvoorbeeld bij de politie, de buurtregisseur of in de moskee, dat zich een potentieel conflict ontvouwt of een conflict zich reeds heeft voorgedaan, wordt bepaald wie de meest geschikte bemiddelaar zou kunnen zijn. Er is sprake van actieve benadering. Stel nu voor dat zich een geval van schaking heeft voorgedaan. De officier van justitie wordt geïnformeerd dat beide families tot elkaar zijn gebracht en met wederzijdse instemming een oplossing hebben gevonden. De

officier van justitie zal bezien wat de gevolgen zijn van een eventuele zitting in het openbaar. Allerlei overwegingen spelen hierbij een rol. Is er sprake van eigen of medeschuld, zijn de verhoudingen echt geregeld, worden de belangen van het slachtoffer niet buitenproportioneel geschaad door een zitting en is het maatschappelijk belang wellicht beter gediend met alleen deze oplossing, is de kring van betrokkenen beperkt enzovoorts. Het stellen van deze vragen is gebruikelijk in de reguliere strafrechtspiegeling.

Op basis van deze overwegingen kan de consequentie worden getrokken. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot het afzien van vervolging. Er zijn verschillende afdoeningmodaliteiten denkbaar.

Er kan in plaats van een onvoorwaardelijke, een voorwaardelijke gevangenisstraf worden gevorderd. De officier van justitie kan de strafzaak onder voorwaarden seponeren of een taakstraf opleggen. De officier van justitie legt in het openbaar wel rekenschap af over zijn afwegingen en communiceert deze met betrokkenen. Zelfs parallel aan een strafzaak kan bemiddeld worden. Er wordt dan schorsing gevraagd om partijen de gelegenheid te geven zich met elkaar te verzoenen. De strafzaak is dan niet van de baan, maar er wordt getracht het onderliggende conflict op te lossen. Als dat het geval is, dan is de definitieve uitspraak, met medeneming van de succesvolle verzoening, ook echt definitief, waardoor de kans op eigenrichting erna of wraak afneemt.

In de wet zal wat mij betreft dan ook opgenomen moeten worden dat de officier van justitie voor, tijdens en na een strafproces handelingen kan verrichten die tot verzoening strekken en dat hij daar bij de afdoening rekening mee moet houden. Dit is een structurele inbedding van conflictoplossend vermogen op lange termijn. Experimenten hebben dan altijd een grondslag in de wet. Op het moment dat het zo ver is, zal het eenvoudiger zijn minderheden te vragen naar hun effectieve methoden van conflictoplossing. Zijn deze niet in strijd met de fundamentele rechtsbeginselen van de rechtstaat, dan zie ik niet in, waarom deze mogelijkheid niet aan de orde zou kunnen zijn.

Bij de daadwerkelijke verzoeningspogingen kan zoals gezegd gebruik worden gemaakt van de methoden van conflictoplossing die onder verschillende etnische minderheden in zwang zijn. Ter illustratie het volgende waargebeurde voorbeeld.

De betrokken vrouw is in Nederland geboren. De betrokken man is op twintigjarige leeftijd naar Nederland gekomen. Na illegaal verblijf hier ten lande is hij met de vrouw in het huwelijk getreden. Het huwelijk ging rap achteruit. De man bleek op een gegeven moment de vrouw ernstig te

hebben mishandeld. De vrouw verliet de man en trok bij haar vader in. De man kreeg spijt en toog daarop naar de vader van de vrouw om hem te zeggen dat zijn vrouw weer bij hem terug moest komen. “Hij dacht dat hij nog in Marokko zat”, vertelde de vrouw.

De man meende hiermee het probleem snel te kunnen oplossen. De vader echter had voor hem een verrassing in petto. Zijn dochter zou slechts bij hem terug kunnen komen, als de man dezelfde openbare rituelen zou verrichten als op het moment dat hij hem (de vader) om de hand van zijn dochter vroeg. Dat betekende dus in feite wederom het verrichten van allerlei rituelen. Cadeautjes meenemen, alle familieleden en vrienden uitnodigen, toeteren in de straat, enzovoort. Dit gegeven werd natuurlijk vreemd bevonden, daar de sociale omgeving niets bekend was geworden van een scheiding. Hiermee werd een ieder duidelijk dat de man zich vreselijk had misdragen en op deze wijze door het stof ging en in het openbaar excuus maakte. Een proces van *shaming en blaming*. Hiermee werd verzoening mogelijk en acceptabel gemaakt.

De vrouw vertelt dat er sindsdien nooit meer iets gewelddadigs in het huwelijk is voorgevallen. Op deze wijze is het onderliggende conflict beslecht, men is verzoend, de schade is in beperkte kring gebleven en het huwelijk is op voorwaarden van de vrouw hervat. Een dergelijke methode van conflictoplossing kan structureel plaatsvinden. Het staat mij voor dat de man, die voor het eerst met de politie in aanraking terzake mishandeling zou komen, door het verrichten van dit ritueel anders wordt bejegend in de zittingszaal. Bijvoorbeeld door het opleggen van een lange voorwaardelijke gevangenisstraf. Daarmee is in dit geval, alle omstandigheden in aanmerking genomen, de rechtsorde voldoende gehandhaafd.

Er zijn andere voorbeelden te geven. Waar het om gaat is de erkenning dat in dit geval Marokkaanse individuen problemen soms op eigen wijze oplossen, en dat die oplossingen bestendig zijn. Door vanuit de reguliere overheidsinstelling deze diversiteit te erkennen en te waarderen, kunnen minderheden zich herkennen en verkleint dat de afstand tot de overheid en de rechtstaat. Methoden van conflictoplossing krijgen dan via het systeem van de afdoeningmogelijkheden van de officier van justitie een plek in ons rechtssysteem. En zo kan de legitimiteit onder etnische minderheden verkleind worden. In mijn opvatting een *win-win* situatie op weg naar het devies: “Uw rechtstaat is ook de mijne.”

Noten

- 1 Justitie over morgen, Strategische agenda versie 2001, augustus 2001, p. 10, Ministerie van Justitie.
- 2 Justitie over morgen, Een strategische verkenning, Directie Algemene Justitiële Strategie, Januari 2001, Ministerie van Justitie.
- 3 SCP, Sociaal en cultureel rapport, 25 jaar sociale verandering, 1998, p. 8.
- 4 SCP, Sociaal en cultureel rapport 1998, 25 jaar sociale verandering, 1998.
- 5 Hans Boutellier, *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van slachtofferschap in een postmoderne cultuur*, SUN, Nijmegen, 1993, p. 20.
- 6 Hans Boutellier, *a.w.*, 1993, p. 26.
- 7 W.A. Bongers, “Geloof en misdaad”, *Tijdschrift voor Strafrecht*, jrg. 14, nr. 3 en 4, 1913, pp. 195-232 en pp. 329-348; G.Th. Kempe, *Criminaliteit en kerkgenootschap*, Utrecht-Nijmegen, 1938; W.H. Nagel, “Criminality and religion”, *Tijdschrift voor Strafrecht*, jrg. 69, 1960, pp. 263-291; T. Hirschi en R. Stark, “Hellfire and delinquency”, *Social Problems*, vol. 17, nr. 2, 1969, p. 105-119; L. Ellis, “Religiosity and criminality. Evidence and explanations of complex relationships”, *Sociological Perspectives*, vol. 28, nr. 4, 1985, p. 501-520; L. Ellis, “Religiosity and criminology from the perspective of arousal theory”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 24, nr. 3, 1987, p. 215-232; B.B. Benda en N.J. Toombs, “Religiosity and violence. Are they related after considering the strongest predictors”, *Journal of criminal justice* 28 (2000), p. 483-496.
- 8 M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen, “Rechtspluralisme en gepassioneerde minderheden”, in M.A.P. Bovens e.a., *Absolute overtuigingen in de rechtstaat*, Amsterdam-Antwerpen, 1991, p. 39 e.v.
- 9 A.C. 't Hart, *Hier gelden wetten!. Over strafrecht, Openbaar Ministerie en multiculturalisme*, Gouda Quint, 2001, p. 205.
- 10 Annotatie onder HR 18 september 1989, *NJ* 1990, 291. In deze zaak ging het om een Surinaamse man die een vrouw had bedreigd om te voorkomen dat zij door aanraking zwarte krachten op hem zou overbrengen. De rechter vond dat dit gegeven in redelijkheid niet zodanig bedreigend was dat een beroep op noodweer kon worden gedaan.
- 11 HR 21 februari 1989, *NJ* 1989, 686. Het ging in deze zaak om een verkrachting, waarbij aanvaard werd dat bedreiging met een epilepsie- of hartaanval bijdroeg aan het oordeel dat het slachtoffer onder bedreiging seksueel werd binnengedrongen.
- 12 HR 27 februari 1990, *NJ* 1991, 109.
- 13 Zie ook: W.A.R. Shadid en P.S. van Koningsveld, *Moslims in Nederland, minderheden en religie in een multiculturele samenleving*, 1997.
- 14 HR 30 maart 1984, *NJ* 1985, 350.
- 15 Zie ook: Commissie Gelijke Behandeling 22 juni 2001, oordeel 2001-53.
- 16 A.C. Spapens, “Bemiddeling in relatie tot het strafproces”, *Justitiële Verkenningen*, jaargang 27, april 2001.