

Advies n° 2022-A/18

van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

**betreffende de bescherming van Oekraïense vluchtelingen tegen seksueel
geweld**



**INSTITUUT VOOR
DE GELIJKHEID
VAN VROUWEN
EN MANNEN**

I. Inleiding

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (hierna het Instituut genoemd) werd opgericht door de wet van 16 december 2002 en heeft onder andere als opdracht om te waken over de naleving van de wetgeving inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen en om elke vorm van discriminatie of ongelijkheid op grond van geslacht of gender te bestrijden.

In deze hoedanigheid is het Instituut bevoegd om adviezen en aanbevelingen tot de overheid te richten met het oog op het verbeteren van wet- en regelgeving.

II. Context

Vluchtelingen vormen een uiterst kwetsbare groep in de context van seksueel misbruik.

Zo blijkt ook uit het Belgische UN-MENAMAIS¹ onderzoek. Van de respondenten die een verzoek om internationale bescherming indiende, maakte **84%** ooit seksueel geweld mee. Wanneer gekeken wordt naar de laatste 12 maanden is dat **61%**. De meeste slachtoffers verbleven op dat moment al in België. In het bijzonder vonden **21,1%** van de totaal gerapporteerde verkrachtingen door verzoekers om internationale bescherming en **17,7%** van de aanrandingen plaats na aankomst in België. Desondanks zochten slechts twee respondenten die slachtoffer werden van seksueel geweld formele hulp; niemand rapporteerde het geweld bij de politie. Er is dus duidelijk sprake van een hoog dark number van vluchtelingen die slachtoffer worden van (seksueel) geweld.

Op 8 maart publiceerde het Instituut **een opiniestuk** waarbij samen met andere mensenrechtenorganisaties gewezen werd op **de specifieke kwetsbaarheid** van de Oekraïense vluchtelingen (zijnde voornamelijk alleenstaande vrouwen en kinderen). Daarnaast vroeg het Instituut **aandacht voor het risico op (seksueel) misbruik**, ook buiten de context van mensenhandel, en wees het op **de verantwoordelijkheid van onze overheid** om hen hiertegen te beschermen. Ook verschillende Belgische hulporganisaties uitten al hun bezorgdheden hieromtrent², en werd hun vrees mogelijks werkelijkheid.

Om kwetsbare vluchtelingen te helpen, worden tal van initiatieven genomen. Zowel de federale, regionale als lokale overheden, alsook hulporganisaties en particulieren, dragen hun steentje bij. Er werden al verschillende coördinatie-initiatieven, *taskforces* en werkgroepen opgericht. Verschillende hulporganisaties en deskundigen uit de (Oekraïense) gemeenschap, benoemden uitdrukkelijk de noodzaak van een uniform gecoördineerd beleid. Ook werden initiatieven opgestart rond het opsporen en het melden van éénduidige vormen van misbruik, zoals mensenhandel en mensensmokkel, en verkrachting. Deze initiatieven zijn zeer aanmoedigend.

Maar gezien de specifieke kwetsbare situatie en het hoge dark number is er ook en vooral **een noodzaak aan een laagdrempelige en vertrouwelijke procedure**³, die vluchtelingen aanmoedigt te praten over hun bezorgdheden. Verschillende Oekraïense gesprekspartners

¹ BRAIN-be. (2021). *UN-MENAMAIS: Een beter begrip van de mechanismes, aard, omvang en impact van seksueel geweld in België*.

² Klifman, M. (2022, 8 maart). Hulporganisaties bezorgd over misbruik vluchtelingen. *De Standaard*. Geraadpleegd van https://www.standaard.be/cnt/dmf20220307_97920516

³ Belangrijk polarisatie te vermijden, ook andere vluchtelingen zullen mogelijks hun weg naar deze organisaties vinden. Indien deze procedure effectief blijkt deze ook intersectioneel toepassen.

bevestigden in overleg met het Instituut de weerstand om hulp te zoeken, en dit om verschillende redenen, zoals:

- De enorme dankbaarheid voor de ontvangen gastvrijheid en het “niemand tot last willen zijn”;
- Ervan overtuigd zijn dat het verblijf in België “toch maar tijdelijk” is;
- Een gebrek aan energie om de hulpvraag te kunnen stellen naar bestaande (hulpverlenings)centra of -instanties;
- Zichzelf niet identificeren als slachtoffer.

Via de bovenvermelde procedure kan dan vervolgens ook een mogelijke, onderliggende geweldsproblematiek geïdentificeerd worden, en kunnen (potentiële) slachtoffers – indien zij dit wensen – hun verhaal doen of doorverwezen worden voor verdere hulpverlening.

III. Voorstel van procedure⁴

a. Doelstelling

De procedure streeft na om kwetsbare vluchtelingen op een laagdrempelige en toegankelijke manier een luisterend oor aan te bieden. Vluchtelingen worden aangemoedigd om in hun eigen taal en anoniem met opgeleide, deskundige mensen uit de gemeenschap te praten over hun bezorgdheden, waarna mogelijks geweld of grensoverschrijdend gedrag kan worden gedetecteerd. Uit het UN-MENAMAIS onderzoek blijkt immers dat vluchtelingen geweld zelf niet snel benoemen, en zich niet snel als slachtoffer identificeren (*cf. supra*).

In deze procedure staan respect en cultuursensitief taalgebruik centraal, waarbij de termen ‘melden’, ‘(seksueel) geweld’ of ‘slachtoffer’ vermeden worden. Vluchtelingen kunnen anoniem hun verhaal doen. Doorheen het hele traject blijft de controle steeds bij het (potentiële) slachtoffer, naar analogie met de Zorgcentra na Seksueel Geweld. Het (potentiële) slachtoffer bepaalt zelf of en welke stappen worden ondernomen, op het eigen tempo⁵.

Het betreft bovendien een **uniform gecoördineerde procedure, geïntegreerd in bestaande structuren** die eenduidigheid brengt voor (potentiële) slachtoffers en hen zo houvast kan aanbieden in uiterst onzekere tijden.

b. Methode

Het Instituut heeft samengezeten met verschillende migrantenorganisaties en vluchtelingenorganisaties (zoals Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ asbl, Solentra vzw, Elles pour Elles asbl etc.) om samen met hen het voorliggend ontwerp van procedure uit te werken waardoor het mogelijk zou zijn om op een heel laagdrempelige, vertrouwelijke, cultuur sensitieve manier Oekraïense vluchtelingen te durven laten spreken over het moeilijk onderwerp van mogelijk grensoverschrijdend gedrag.

⁴ Deze procedure werd uitgewerkt in kader van verschillende beleidsinitiatieven die genomen werden naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne, maar zou indien effectief ook toegepast worden bij alle vluchtelingen die (mogelijk) slachtoffer van seksueel geweld werden.

⁵ Tenzij in die gevallen waarbij art. 458bis Sw van toepassing is.

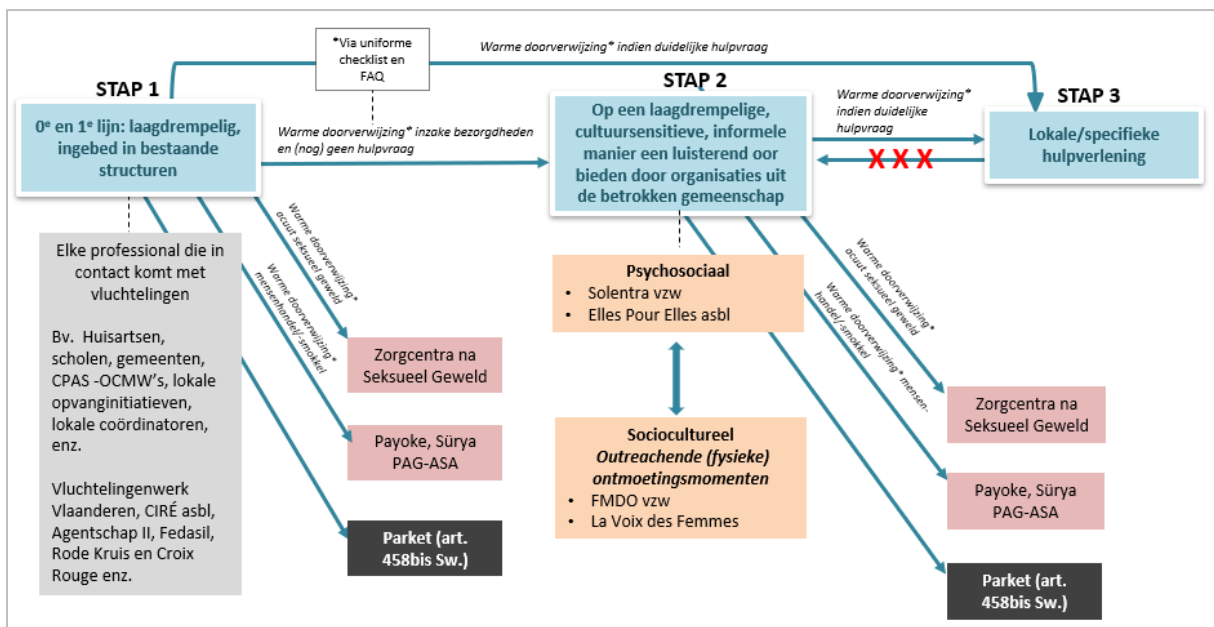
Deze procedure is gebaseerd op de succesvolle filosofie van de Zorgcentra na Seksueel Geweld: “via het aanbieden van een multidisciplinaire zorg, de hulpvraag/ meldingsbereidheid creëren op maat van het slachtoffer.”

Hierbij wordt steeds rekening gehouden met wat deze vluchtelingen op dit moment nodig hebben en op welke manier dit best gebeurt.

De procedure werd dus heel *bottom-up* uitgewerkt en maakt gebruik van een cascadesysteem, rekening houdende met de reeds bestaande structuren en hun vragen en noden.

c. Omschrijving

De procedure gaat te werk via een doorverwijssysteem aan de hand van een algemene checklist (cf. infra 2.4). Volgende vereenvoudigde figuur illustreert de verschillende stappen:



Infographic met visuele voorstelling van de doorverwijsmogelijkheden in functie van bescherming Oekraïense vluchtelingen

In alle stappen van de procedure dienen **cultuursensitiviteit**, **laagdrempeligheid**, **vertrouwelijkheid** en **hulp in de eigen taal** centraal te staan.

STAP 1

De eerste stap omvat contact via alle nulde- en eerstelijnsorganisaties die mogelijks in contact kunnen treden met vluchtelingen en asielzoekers. Hierbij kan het enerzijds gaan om bijvoorbeeld personen werkzaam binnen een OCMW, huisartsen, sociaal werkers, ... Anderzijds kan het ook gaan om gespecialiseerde organisaties die werken met vluchtelingen of asielzoekers (bv. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Fedasil, CIRÉ asbl, Ulysse SSM, Solentra vzw, Croix Rouge de Belgique – Rode Kruis, Caritas International, ...) en/of specifieke initiatieven voor dit doelpubliek (bv. de infolijn van Vluchtelingenwerk Vlaanderen).

Het gaat hierbij om bestaande structuren waar vluchtelingen zeer laagdrempelig terecht kunnen met hun vragen en bezorgdheden. Deze vragen kunnen breed zijn: gaande van

juridische of huisvestingsvragen, tot bezorgdheden om achtergebleven familie, stress, etc. Belangrijk is dat de gesprekspersoon steeds aandachtig blijft voor **mogelijke, achterliggende geweldsignalen**. Slachtoffers van geweld zijn terughoudend om over mogelijk geweld te praten, waardoor het gesprek best eerst breder wordt aangegaan.

Indien de hulpverleners in stap 1 duidelijke vormen van misbruik (bv. mensenhandel, acuut seksueel geweld, ...) detecteren, dient doorverwezen te worden naar de gespecialiseerde organisaties ter zake (bv. Payoke, PAG-ASA en Süraya, de ZSG's). Indien de hulpverleners minder eenduidige signalen van grensoverschrijdend gedrag opvangen, is het belangrijk dat ze op vraag van het slachtoffer warm kunnen doorverwijzen naar **een netwerk van organisaties uit de betrokken gemeenschap** (cf. infra 'stap 2').

Conditio sine qua non

- Er dient een eenduidige en uniforme checklist/FAQ te worden uitgewerkt die specifieke handvaten biedt voor professionals inzake hoe een gesprek aan te gaan om mogelijks geweld detecteren en doorverwijzingsmogelijkheden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van bestaande initiatieven, zoals het INHeRE project van de UGent of de handleidingen bij de meldcodes seksueel geweld en partnergeweld van het Instituut of bestaande informatiebrochures van bv. Payoke vzw.

STAP 2

Stap 2 bestaat uit **een netwerk van organisaties die activiteiten voeren voor en door mensen uit de betrokken gemeenschap**. Wanneer de hulpverlener in 'stap 1' een 'niet-pluis-gevoel' heeft of minder eenduidige signalen van grensoverschrijdend gedrag opvangt, dient (warm) te worden doorverwezen naar één van deze organisaties.

Hierbij wordt geluisterd naar (potentiële) slachtoffers en worden mogelijke geweldsignalen verder verkend. Dit dient opnieuw zeer laagdrempelig te gebeuren en kan via een telefonische hulplijn, maar ook via specifieke (gezamenlijke) ontmoetingsmomenten (zoals bv. een taalcursus, spelnamiddag, ...). Best wordt er hier samengewerkt met organisaties die psychosociale ondersteuning bieden in het Oekraïens, zoals Solentra vzw, Elles Pour Elles asbl, ... Anderzijds kunnen ook socioculturele migrantenorganisaties die een deskundigheid hebben rond geweld, zoals FMDO vzw of La Voix des Femmes, een meerwaarde bieden.

Conditio sine qua non

- Indien met deze organisaties wordt samengewerkt, dienen deze een (structurele) financiële ondersteuning te verkrijgen (cfr. infra);
- Er dient een eenduidige en uniforme checklist/FAQ te worden uitgewerkt die specifieke handvaten biedt voor professionals inzake hoe een gesprek aan te gaan om te mogelijks geweld detecteren en doorverwijzingsmogelijkheden (cf. *supra*).

STAP 3

Wanneer in stap 2 wordt vastgesteld dat het om een slachtoffer van seksueel geweld gaat en het slachtoffer zelf verdere ondersteuning wenst, dient warm te worden doorverwezen naar **de bestaande lokale en gespecialiseerde (hulpverlenings)organisaties**.

Conditio sine qua non

- Er dienen voldoende plaatsen aanwezig te zijn in de bestaande reguliere opvang om een warme doorverwijzing te kunnen garanderen. En er dient een specifieke lokale sociale kaart aanwezig te zijn of ontwikkeld te worden voor deze vorm van opvang.

IV. Conditio sine qua non⁶

Voor de implementatie en operationalisering van de procedure zoals uiteengezet in paragraaf III, dient aan bovenstaande voorwaarden voldaan te worden:

- Opstellen van een eenduidige FAQ en/of checklist die alle mogelijke vormen van misbruik integreert (mensenhandel, (seksuele) uitbuiting van kinderen, gendergerelateerd geweld, ...);
 - Hiervoor kunnen het INHeRE project van de UGent of de handleidingen bij de meldcodes seksueel geweld en partnergeweld van het Instituut, of bestaande informatiebrochures van bv. Payoke vzw als basis dienen;
- Opleiding/training voor vrijwilligers/medewerkers (inclusief tolken);
- Super/intervisie voor vrijwilligers/medewerkers;
- Financiering voor betrokken organisaties;
- (Halftijdse) Projectcoördinator(en) per organisatie;
- Sensibilisering inzake de te volgen procedure door alle betrokken partijen in hun taal uitgewerkt door deskundigen uit gemeenschap;
- Aanbod = Cultuursensitief, éénduidig, in moedertaal, aangepast taalgebruik (bv. vermijden “melden”, “slachtoffers”, “geweld”);
- Warme doorverwijzingen: organisaties nemen ook onderling contact over wie gepaste hulp of nazorg kan bieden.

⁶ Het is zeer belangrijk polarisatie en discriminatie te vermijden, ook andere vluchtelingen zullen mogelijks hun weg naar deze organisaties vinden. Indien deze procedure effectief blijkt deze ook intersectioneel toepassen.

Bijlage: glossarium

Aangepaste communicatie naar vluchtelingen is nodig om hun hulpzoekgedrag te verhogen:

- In hun 'taal', hun timing, op hun 'maat';
- Heel laagdrempelig;
- Anoniem;
- Uniform door alle instanties gebracht;
- En door en via deskundige organisaties uit hun gemeenschap;
- Gebruik makend van systeem van warme doorverwijzing.

Intersectioneel = De gesprekken dienen gevoerd te worden door vrouwen uit hun betrokken gemeenschap.

In hun taal = In het Oekraïens, met voldoende aandacht voor cultuursensitiviteit. Geen 'Windows op een Apple' zetten. Opletten met woorden zoals 'slachtoffer', 'geweld', 'seksueel misbruik'. Slachtoffers identificeren zich nog niet als slachtoffer en (h)erkennen het geweld/grensoverschrijdend gedrag mogelijks niet.

Heel laagdrempelig = Bijvoorbeeld spreken over stress, gezondheid, scholen, financiële problemen, en niet over geweld/misbruik.

Hun timing = mensen hebben mogelijks nu (nog) geen nood aan deze vorm van hulpverlening, omdat ze nu aan het overleven zijn. Ze hebben nu stabiliteit nodig. Misbruik is een deel van de zware feiten die ze nu meemaken. Op het juiste moment, wanneer stabiliteit is gekomen, hebben ze misschien 'energie' om hierover te praten en hulp te zoeken.

Anoniem en op maat = Laat hen de controle: mensen zijn hun houvast en hun leven nu kwijt. Het is belangrijk dat zij het verzoek tot hulp in hand hebben en weten wat er nadien kan gebeuren (= insteek van de ZSG.). Indien ze hun verhaal doen, en zelfs indien ze daarbij melding maken van misbruik, is het belangrijk hun de keuze te laten inzake wat zij hiermee willen doen (artikel 458bis toepassen).

Er dient daarom opgelet te worden met woorden als 'melden' en 'meldpunten'. Dit komt over als een officiële situatie waar ze nadien opnieuw de controle verliezen en alles opnieuw gaat veranderen. Oekraïense vluchtelingen zien deze opvang mogelijks ook als tijdelijk en ze willen niet noodzakelijk nu een overlast zijn en zien dan geen nut dan om dit te 'melden'.

Warme doorverwijzing = om slachtoffers in het cascade systeem niet te verliezen, wordt er ook een warm doorverwijzingssysteem aangeboden. Slachtoffers krijgen daarbij een naam en exacte contactgegevens waar ze naar worden doorverwezen. Met hun toestemming wordt hun naam ook doorgegeven aan de organisatie waar ze naar worden doorverwezen, opdat deze hen kan contacteren op een moment dat het voor hen past. Dit noopt wel naar de noodzakelijkheid dat er een duidelijke meldcode (voor doorverwijzing of checklist) bestaat en dat alle organisaties in het netwerk zitten.