Tussen meldingsplicht en bescherming: *Safe Reporting* en de positie van sekswerkers in een precaire verblijfssituatie in België

Een toetsing van het Belgische wettelijke kader aan internationale en Europese mensenrechtennormen, en de rol van *Safe Reporting* als waarborg voor effectieve slachtofferbescherming.



Studenten: Noor Daniëls, Hanne Dhoest, Noortje Leenders, Lisanne Vandevyvere en Alice Yavuz
Legal Clinic coach: Sophie Bols
In opdracht van en in samenwerking met UTSOPI

INHOUDSTAFEL

INLEIDING **4**

DEEL 1: PROBLEEMSTELLING **5**

1. Doelstelling van het project 5
2. Illustraties 6
3. Onderzoeksvraag 9
4. Methodologie en ethiek 9

DEEL 2: THEORIE **11**

1. Afbakening en juridische context 12
   1.1. Theorethische benaderingen van sekswerk *12*
   1.2. Onderscheid sekswerk en mensenhandel: juridische en discursieve relevantie *16*
   1.3. Precaire verblijfssituatie *20*
   1.4. Safe Reporting *22*
2. Belang Safe Reporting: maatschappelijk perspectief 23
3. Het Belgische normatief kader en de verplichting van politiediensten om migranten die onwettig in het land verblijven aan te geven aan de immigratiediensten 26
   3.1. De hoedanigheid van slachtoffer en de uitoefening van slachtofferrechten in het Belgische strafprocesrecht *26*
      3.1.1. Belgische definitie slachtoffer 26
      3.1.2. Mogelijkheden tot rapporteren van een misdrijf 27
      3.1.3. De hoedanigheid van het slachtoffer en de daaraan gebonden slachtofferrechten 30
   3.2. De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet) *32*
   3.3. De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt *34*
4. De internationale en Europese normen en mensenrechtenverplichtingen inzake de bescherming van de slachtoffers en toegang tot de rechter 35
   4.1. Het Europees normatief kader *36*
      4.1.1. De Europese Slachtofferrichtlijn 36
      4.1.2. Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (De Istanbul Conventie/Het Verdrag van Istanbul) 38
      4.1.3. GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Belgium 39
      4.1.4. Nationaal Actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (NAP) 2021-2025 41
      4.1.5. EU-Richtlijn 2024/1385 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld 44
   4.2. Mensenrechtenverplichtingen *46*
5. Rechtsvergelijking 48
   5.1. Spanje *48*
   5.2. Verenigd Koninkrijk (VK) *49*
   5.3. Ierland *49*
   5.4. Nederland *50*
   5.5. Verenigde Staten (VS) *52*
   5.6. Nieuw-Zeeland *52*
   5.7. Vergelijking met België *53*

DEEL 3: PRAKTIJK **55**
1. Interview met een politiedienst 55
2. Interview met het Openbaar Ministerie 57
DEEL 4: AANBEVELINGEN **59**
1. Korte termijn: informeren en bewustmaking 60
1.1. Informatiebrochures voor sekswerkers en politie *60*
1.2. Herkenbaar Safe Reporting-engagement van politiezones *62*
2. Lange termijn: beleidsaanbevelingen 63
2.1. Veranker de mogelijkheid om online aangifte te doen zonder identiteitskaart *63*
2.2. Integreer sekswerk en mensenhandel beter in de politieopleiding *64*
2.3. Investeer in de brugfunctie van NGO's en vertrouwenspersonen *64*
2.4. Voorzie een omzendbrief die behandeling van kwetsbare slachtoffers vooropstelt *65*
2.5. Implementeer een firewall tussen politie en DVZ *66*
CONCLUSIE **67**
DANKWOORD **69**
BIBLIOGRAFIE **70**
1. Wetgeving 70
2. Rechtspraak 71
3. Rechtsleer 72
4. Andere 76

INLEIDING

Sekswerkers[1] in een precaire verblijfssituatie worden geconfronteerd met verschillende juridische en sociale kwetsbaarheden. Naast de structurele stigmatisering van sekswerk, leven zij met een onzeker verblijfsstatuut, wat hun toegang tot bescherming en rechtshandhaving aanzienlijk kan beperken. In situaties waarin zij slachtoffer worden van een misdrijf, kan het doen van aangifte immers bijkomende risico's met zich meebrengen, waaronder het risico op uitzetting. Dit leidt ertoe dat sekswerkers in een precaire verblijfssituatie vaak afzien van het doen van aangifte wanneer zij slachtoffer worden van een misdrijf.

Binnen deze context wordt het concept *Safe Reporting* naar voren geschoven als mogelijke beleids- en juridische benadering om de drempel tot het doen van aangifte te verlagen. Een *Safe Reporting*-systeem beoogt te garanderen dat slachtoffers van misdrijven, die zich in een precaire verblijfssituatie bevinden, veilig aangifte kunnen doen, zonder dat hun persoonsgegevens automatisch worden doorgegeven aan immigratieautoriteiten.

Dit onderzoeksrapport onderzoekt in hoeverre het huidige Belgische juridische kader verenigbaar is met internationale en Europese mensenrechtennormen inzake slachtofferbescherming en toegang tot de rechter, in het bijzonder met betrekking tot sekswerkers in een precaire verblijfssituatie. Daarbij wordt nagegaan welke juridische mogelijkheden er bestaan om een *Safe Reporting*-systeem in België te realiseren.

Het onderzoeksrapport is opgebouwd uit vier delen. Het eerste deel schetst de probleemstelling van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek tot stand is gekomen. In het tweede deel wordt het theoretische kader met betrekking tot de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt. Het derde deel bespreekt de huidige praktijk met betrekking tot de wijze waarop sekswerkers in een precaire verblijfssituatie aangifte doen van misdrijven. Tot slot formuleert het vierde deel een aantal aanbevelingen met betrekking tot de mogelijke invoering van een *Safe Reporting*-systeem in België.



[1] Zie definitie 'sekswerk' op pagina 12.

DEEL 1: PROBLEEMSTELLING

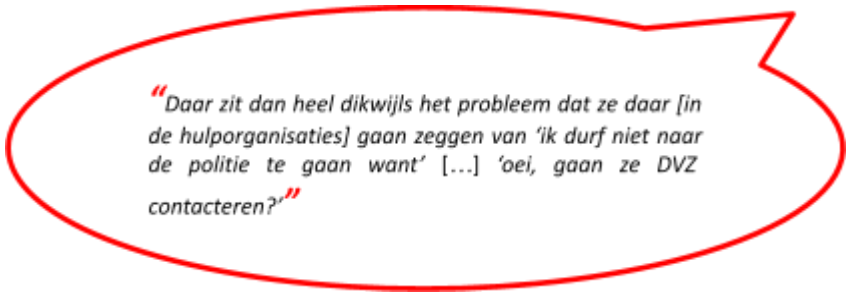
In het eerste deel van dit onderzoeksrapport wordt de probleemstelling van het project uitgewerkt. Daarbij wordt aandacht besteed aan zowel de doelstelling als de centrale onderzoeksvraag. Daarnaast worden de werkwijze, de gehanteerde methodologie en de ethische overwegingen van het onderzoek nader toegelicht.

1. Doelstelling van het project

Het pilootproject *Safe Reporting*, ontwikkeld in het kader van het vak *Legal Clinic Mensenrechten en Migratierecht* aan de faculteit Recht en Criminologie van de Universiteit Gent, heeft als doel om een beleids- en juridisch kader te ontwikkelen voor de invoering van een *Safe Reporting*-systeem in België. Dit gebeurt in samenwerking met UTSOPI, de Belgische unie voor sekswerkers. Het project beoogt sekswerkers in een precaire verblijfssituatie (hierna: sekswerkers) de mogelijkheid te bieden om op een veilige en toegankelijke manier aangifte te doen, zonder risico op verblijfsrechtelijke gevolgen. Daarbij focust het project op de ontwikkeling van concrete beleidsaanbevelingen met het oog op structurele verandering op lange termijn, evenals op haalbare stappen om de situatie op korte termijn te verbeteren.

Een *Safe Reporting*-systeem heeft tot doel te voorkomen dat sekswerkers in een precaire verblijfssituatie bij het melden van misdrijven worden blootgesteld aan secundaire victimisatie. Secundaire victimisatie, of hernieuwd slachtofferschap, duidt op het fenomeen waarbij slachtoffers door inadequaat of schadelijk handelen van instanties of hun omgeving opnieuw in hun rechten worden aangetast.[2] In de context van dit onderzoek betreft dit in het bijzonder het risico op uitzetting waarmee personen zonder wettig verblijf worden geconfronteerd wanneer zij aangifte doen, als gevolg van de strafbaarstelling van onwettig verblijf in België. *Safe Reporting* beoogt daarom de totstandbrenging van een zogenaamde *firewall*, die verhindert dat gegevens worden uitgewisseld tussen enerzijds dienstverleners en bevoegde autoriteiten, waaronder arbeidsinspectie, politiediensten en het openbaar ministerie, en anderzijds de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: DVZ).[3]

[2] ORTH U., 'Secondary Victimisation of Crime Victims by Criminal Proceedings', *Social Justice Research* 2002/15, 313-325, DOI: 10.1023/A:1021210323461.
[3] VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023,6.



2. Illustraties

In het kader van *Safe Reporting* voor sekswerkers in irregulier verblijf maken de volgende casussen, gebaseerd op ervaringen van Alias, Violett, Boysproject en Espace P, zichtbaar hoe geweld, migratiestatus en institutionele praktijken elkaar kruisen en elkaar wederzijds versterken in processen van (niet-)rapportering. Deze vier socio-medische hulpverleningsorganisaties ondersteunen sekswerkers verspreid over heel België. De casussen illustreren geen uitzonderlijke situaties, maar een structureel patroon waarin toegang tot bescherming en justitie sterk ongelijk verdeeld is en de beslissing om al dan niet aangifte te doen zelden gebaseerd is op een persoonlijke keuze, maar ingebed in structurele omstandigheden.

Uit de praktijk van Alias, die voornamelijk mannelijke en trans sekswerkers ondersteunt, blijkt allereerst de wijdverspreide en structurele aanwezigheid van geweld tegen sekswerkers. In 2025 werden 74 gevallen van geweld geregistreerd, waaronder 31 gevallen van fysiek geweld. Toch leidde minder dan 25% van deze meldingen tot een officiële klacht of juridische opvolging. Naast de vaak aangehaalde verblijfsstatus spelen ook seksisme, transfobie, homofobie, racisme en het stigma op sekswerk een cruciale rol in deze onderrapportering. De volgende casussen illustreren hoe deze factoren niet los van elkaar werken, maar zich opstapelen in concrete levenssituaties. [4]

Een eerste reeks casussen maakt zichtbaar hoe irregulier of onzeker verblijf een centrale drempel vormt voor het aangeven van misdrijven**.** Zo ervaarde Sarah, een trans vrouw zonder verblijfsvergunning, herhaaldelijk geweld maar zag ze af van het doen van een aangifte uit vrees voor politiecontact en mogelijke gevolgen daarvan voor haar migratiestatus.

Bij Vanessa hangen verblijfsstatus, huisvesting en economische afhankelijkheid nauw samen. Zij leeft in een informele huisvestingssituatie en weet dat aangifte niet alleen het risico op een bevel om het grondgebied te verlaten inhoudt, maar ook het verlies van haar woning. De dreiging van dakloosheid vormt voor haar een minstens even sterke drempel voor *Safe Reporting* als haar angst voor deportatie.

[4] Om de anonimiteit en veiligheid van de betrokkenen te waarborgen, zijn in dit rapport pseudoniemen gebruikt voor alle genoemde sekswerkers. Eventuele overeenkomsten met bestaande namen berusten op toeval.

Adam bevindt zich dan weer in een legaal maar structureel precair statuut binnen een Fedasil-centrum. Nadat hij slachtoffer werd van geweld door zijn medebewoners meldde hij dit niet uit angst voor represailles, wegens gebrek aan bescherming binnen het centrum en uit wantrouwen tegenover politie en het opvangcentrum. Zijn casus toont dat 'legaliteit' op papier niet automatisch leidt tot effectieve toegang tot bescherming of *Safe Reporting*.

Een andere casus legt de focus op het belang van vertrouwen in politie en effectieve opvolging als voorwaarden voor *Safe Reporting*. Valentina, die enkel over Spaanse verblijfsdocumenten beschikt, deed na een gewelddadige overval aangifte. De politie reageerde correct: ze nam de zaak ernstig en focuste op de dader. Dit toont aan dat een veilige en respectvolle behandeling mogelijk is en *Safe Reporting* kan bevorderen. Via haar netwerk kwam Valentina in contact met drie andere slachtoffers zonder verblijfsdocumenten. Op basis van ervaringen van andere sekswerkers bleven zij, ondanks de positieve ervaring van Valentina, echter wantrouwig tegenover de politie waardoor zij afzagen van aangifte. Dit maakt duidelijk dat migratiestatus niet alleen individuele keuzes beïnvloedt, maar ook een rol speelt in informele netwerken waarin ervaringen en inschattingen van risico's worden gedeeld.

Andere casussen, aangereikt door Espace P, tonen hoe *protection gaps,* namelijk tekortkomingen in systemen of diensten waardoor mensen (of groepen) onvoldoende beschermd worden tegen risico's of schade, institutioneel worden gecreëerd. Een voorbeeld uit Brussel laat zien dat, ondanks signalen van mogelijke uitbuiting, geen beschermingsmechanisme in werking werd gesteld. Céline, een Colombiaanse sekswerker, werd ondanks vermoedens van haar uitbuiting in detentie geplaatst en snel uitgezet, waardoor elke kans op verdere opvolging van mogelijke daders of herstel voor Céline verloren ging. Ook in Mons-Doornik is dergelijke expliciete criminalisering zichtbaar. Nadat Marie aangifte deed bij de politie van een gewelddadige interactie met een man die zich voordeed als politieagent, werd zij namelijk zelf opgepakt en uitgezet. De melding van geweld leidde hier dus eveneens niet tot vervolging van de dader en bescherming van het slachtoffer, maar tot migratiehandhaving tegen het slachtoffer.

Een bijkomende reeks casussen, aangereikt door Boysproject, illustreert eveneens dat in situaties waarin individuen actief bescherming proberen te zoeken, migratiestatus en politiewerking samen een doorslaggevende drempel vormen voor *Safe Reporting*. Ahmed, die over een precair maar legaal verblijfsstatuut beschikte, contacteerde zelf de politie om een conflictsituatie te de-escaleren. In plaats van bescherming te bieden, mondde deze interventie echter uit in zijn detentie, die bovendien gepaard ging met vernederende behandeling en impliciete dreiging met deportatie. De afwezigheid van een tolk, langdurige opsluiting en de inbeslagname van zijn persoonlijke bezittingen versterkten daarbij zijn ervaring van onmenselijke behandeling. Dit toont hoe zelfs proactief hulp zoeken kan resulteren in

bestraffing, wat het vertrouwen in politie ernstig ondermijnt en de bereidheid tot toekomstige aangifte drastisch verkleint.

De casus van Juliette maakt dit eveneens zichtbaar. Juliette is een trans vrouw zonder verblijfsdocumenten. Op straat werd zij het slachtoffer van geweld, waarop zij zich uit zelfverdediging verweerde. Hoewel de politie aanvankelijk leek tussen te komen om de situatie te beheersen, resulteerde het contact in haar detentie, met bijkomende misleiding en dreiging met uitzetting. Zonder transparante communicatie werd ze opgesloten en bracht ze de nacht in een cel door, om vervolgens zonder duidelijke uitleg te worden vrijgelaten. Nadien bleek dat zij zelf vervolgd werd voor geweldpleging. Dit toont aan hoe slachtoffers in de praktijk kunnen worden geherdefinieerd als daders, en hoe contact met politie bijkomende juridische risico's creëert in plaats van bescherming te bieden.

Een laatste casus toont opnieuw hoe het verblijfsstatuut lijkt te primeren op slachtofferschap. Stan, die slachtoffer werd van seksueel geweld en diefstal in een context van sekswerk, was aanvankelijk bereid hiervan aangifte te doen. Na een gesprek met een sociaal werker en contact met de politie werd echter duidelijk dat zijn irreguliere verblijfsstatus centraal zou staan in de behandeling van zijn zaak. Het expliciet ontbreken van garanties dat er geen verblijfsrechtelijke gevolgen zouden volgen, leidde ertoe dat de aandacht verschoof van het geweldsmisdrijf naar zijn verblijfsrechtelijke positie. Als gevolg besloot Stan om geen aangifte te doen.

Samen tonen deze casussen dat de aangiftebereidheid voor sekswerkers in precair verblijf structureel wordt ondermijnd door de verwevenheid van geweld, migratiestatus en institutionele praktijken. De beslissing om aangifte te doen wordt bepaald door reële risico's zoals detentie, uitzetting, verlies van huisvesting en gebrek aan bescherming. Zelfs wanneer sekswerkers bescherming zoeken of zich niet in een precaire verblijfsstatus bevinden, blijken vertrouwen in politie en effectieve toegang tot justitie niet gegarandeerd. Integendeel, institutionele reacties kunnen slachtoffers verder kwetsbaar maken of zelfs criminaliseren. *Safe Reporting* blijft daardoor voor velen ontoegankelijk.

In dit onderzoeksrapport wordt regelmatig naar deze casussen verwezen ter illustratie van hoe bepaalde aspecten zich in de praktijk manifesteren en waar eventuele lacunes aan het licht komen.

3. Onderzoeksvraag

Dit onderzoeksrapport analyseert, gelet op de doelstelling van dit project, het Belgische wettelijke kader. In het bijzonder wordt onderzocht op welke wijze sekswerkers die slachtoffer zijn van een misdrijf op een veilige en effectieve manier melding kunnen maken bij de politie, rekening houdend met het risico op uitzetting.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: "*In hoeverre is de meldingsplicht van de politie aan DVZ van personen zonder wettig verblijf verenigbaar met internationale en Europese mensenrechtennormen inzake slachtofferbescherming en effectieve toegang tot de rechter, en welke juridische mogelijkheden bestaan er binnen de Belgische context om een Safe Reporting-systeem te implementeren dat aan deze normen voldoet?*"

4. Methodologie en ethiek

Dit onderzoek vertrekt vanuit de gedeelde visie van UTSOPI en de *Legal Clinic*, waarin de rechten, veiligheid en autonomie van sekswerkers centraal staan. Methodologisch wordt uitgegaan van het normatieve uitgangspunt dat onderzoek naar gemarginaliseerde groepen slechts legitiem is indien deze groepen op structurele wijze worden betrokken.[5] Deze benadering sluit aan bij het internationaal erkende principe *"Nothing About Us Without Us",* dat zijn oorsprong vindt in de *disability rights movement* en inmiddels breed wordt toegepast in onderzoek met gemarginaliseerde gemeenschappen, waaronder sekswerkers.[6]

In lijn met dit uitgangspunt wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van *Participatory Driven Action Research* (hierna: *PDAR*) als overkoepelende methodologie.[7] *PDAR* vertrekt vanuit het principe van gelijkwaardigheid tussen onderzoekers en betrokken gemeenschappen, waarbij deelnemers worden erkend als mede-onderzoekers met eigen ervaringskennis, zelfbeschikking, en inzichten die richting geven aan het onderzoeksproces.[8] Deze benadering sluit nauw aan bij de uitgangspunten van het *Safe Reporting*-project, dat vertrekt vanuit de rechten, noden en perspectieven van sekswerkers. Dit onderzoek kwam tot stand op vraag van UTSOPI, de Belgische unie voor sekswerkers. UTSOPI is een *sex worker-led* organisatie: ze werd opgericht

---

[5] X., 'Gold standard guidelines for safe and ethical sex work research in Europe', *ESWA* September 2025, (20)8, ESWA_Gold_Standard_Guidelines_for_Safe_and_Ethical_Sex_Work_Research_in_Europe_2025_final.pdf (geraadpleegd op 22/11/2025).

[6] Sanders T., Scoular J., Balderston B., Abel G., 'Voicing Consent: Sex Workers, Sexual Violation and Legal Consciousness in Cross-National Contexts', PASWS Februari 2025, 231, The Sex Work and Sexual Violence Study: Research Methods | SpringerLink.

[7] X., 'Gold standard guidelines for safe and ethical sex work research in Europe', *ESWA* September 2025, (20)8, ESWA_Gold_Standard_Guidelines_for_Safe_and_Ethical_Sex_Work_Research_in_Europe_2025_final.pdf (geraadpleegd op 22/11/2025).

[8] *Ibid*.

door sekswerkers en wordt nog steeds door hen bestuurd. Als VZW hebben de leden, die zelf sekswerkers zijn, het laatste woord in de besluitvorming. Daarnaast zijn sekswerkers structureel vertegenwoordigd binnen zowel het bestuursorgaan als het personeelsbestand.

Voor het theoretisch luik van dit onderzoek werd een kwalitatieve bureauanalyse uitgevoerd. Hierbij werd relevante academische, juridische en beleidsgerichte literatuur rond *Safe Reporting* voor sekswerkers geanalyseerd. De focus lag op het in kaart brengen van theoretische kaders, bestaande rapporteringsmechanismen, risico's en drempels voor sekswerkers, evenals internationale *good practices*. Op die manier werd inzicht verkregen in de wijze waarop het huidige kader als inadequaat kan worden beschouwd en op welke punten verdere ontwikkeling noodzakelijk is om dit project op een verantwoorde en effectieve manier vorm te geven.

Het empirisch luik van dit onderzoek bestond uit rechtstreeks overleg met vertegenwoordigers van de politie en het Openbaar Ministerie. Dit overleg had als doel inzicht te verkrijgen in hun praktijken en ervaringen met betrekking tot het contact met sekswerkers in een precaire verblijfssituatie. Voorafgaand aan dit overleg werd *informed consent* verkregen van alle betrokkenen. Belangrijk is om hierbij te vermelden dat dit moeizaam verliep. Zelfs ondanks de tussenkomst van persoonlijke contacten die UTSOPI heeft binnen deze diensten, bleek de bereidwilligheid om over dit onderwerp een interview af te nemen zeer beperkt. Uiteindelijk werden drie interviews afgenomen: met een hooggeplaatste functionaris van de politie, met een sociaal werker slachtofferbejegening en met een substituut-magistraat van een parket.

Daarnaast heeft UTSOPI haar partnerorganisaties Violett, Boysproject, Alias en Espace P gevraagd om geanonimiseerde casussen aan te leveren, om te zorgen dat de ervaringen van de doelgroep in het onderzoek kunnen worden opgenomen. Dit zijn eerstelijns socio-medische hulporganisaties die nauw contact hebben met sekswerkers, ook met sekswerkers in precaire verblijfsituaties. De onderzoekers beschikten over zeer beperkte informatie met betrekking tot de identiteit van de personen in de casussen. Om die reden werden willekeurig gekozen pseudoniemen gebruikt, zonder enige relatie tot de werkelijke identiteit of persoonlijke kenmerken van de betrokkenen.

Deze onderzoeksactiviteiten dienen te worden geplaatst binnen het *PDAR*-kader van dit onderzoek. Tegelijk is het belangrijk om de PDAR-methodologie te nuanceren. Hoewel de doelgroep bestaat uit sekswerkers in een precaire verblijfssituatie, wordt niet rechtstreeks met deze groep samengewerkt. De samenwerking met UTSOPI zorgt ervoor dat de stem van sekswerkers structureel aanwezig is in dit onderzoek, maar het betekent tegelijk dat individuele sekswerkers in een precaire verblijfssituatie geen directe inspraak of co-creatie leveren binnen de eigenlijke onderzoeksactiviteiten. In overleg met UTSOPI werd de mogelijkheid om al dan niet rechtstreeks contact op te nemen met de doelgroep besproken. Hierbij werd een afweging gemaakt tussen de potentiële meerwaarde van directe participatie enerzijds en ethische

overwegingen anderzijds. Gezien de kwetsbare positie van de doelgroep, mogelijke risico's op hertraumatisering en het waarborgen van hun privacy, werd ervoor gekozen af te zien van rechtstreeks contact met de doelgroep.

Gezien de kwetsbare positie van de doelgroep en de mogelijke risico's die directe betrokkenheid zou kunnen inhouden, zoals hertraumatisering, biedt samenwerking met dergelijke intermediaire organisaties een zekere waarborg voor zorgvuldige en beschermende participatie. Dit vormt eveneens een legitiem en ethisch verdedigbaar uitgangspunt binnen dit type onderzoek. De samenwerking met een intermediaire organisatie biedt in die zin een waarborg voor zorgvuldige en beschermende participatie, wat eveneens een legitiem uitgangspunt vormt binnen dit type onderzoek.

Deze onderzoeksactiviteiten werden ondersteund door regelmatige feedbackmomenten in het kader van de Human Rights and Migration Law Clinic, in samenwerking met UTSOPI.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat UTSOPI een *sex worker-led* organisatie is, maar in de praktijk weinig sekswerkers in precaire verblijfsituaties actief betrekt in haar interne werking. De werking steunt immers op vrijwillige betrokkenheid, waardoor personen in precaire levensomstandigheden hier vaak geen ruimte of tijd voor hebben. Wel bereikt de organisatie deze doelgroep via haar helpdeskfunctie en tracht zij hun noden alsnog in kaart te brengen via samenwerking met hulp- en socio-medische organisaties.

DEEL 2: THEORIE

Dit theoretisch luik schetst het conceptuele, juridische en mensenrechtelijke kader dat noodzakelijk is om de positie van sekswerkers in een precaire verblijfssituatie te analyseren. Eerst worden de kernbegrippen afgebakend en wordt de juridische context geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op het concept *Safe Reporting* als mogelijke oplossing voor de drempels die sekswerkers ervaren bij het melden van misdrijven.

Vervolgens wordt het Belgische normatieve kader onderzocht, met bijzondere aandacht voor de toegang tot slachtofferrechten binnen het strafprocesrecht en de impact van migratieregels op de aangiftebereidheid. De analyse belicht hoe de bestaande informatiestromen tussen politiediensten en immigratieautoriteiten in de praktijk een drempel kunnen vormen voor slachtoffers in een precaire verblijfssituatie.

Daarna wordt het internationale en Europese normatieve kader geanalyseerd, met focus op de verplichtingen inzake slachtofferbescherming en toegang tot justitie. Hierbij komen onder meer de Europese Slachtoffer Richtlijn en het Verdrag van Istanbul aan bod, evenals de evaluaties door internationale toezichtsorganen en het Belgisch Nationaal Actieplan.

Tot slot wordt een beknopte rechtsvergelijking gemaakt met andere landen, om te onderzoeken in welke mate alternatieve modellen inspiratie kunnen bieden voor de implementatie van *Safe Reporting* in België.

1. Afbakening en juridische context

1.1. Theorethische benaderingen van sekswerk

1.1.1 Visies op sekswerk

Sekswerk wordt gedefinieerd als het aanbieden van seksuele diensten in ruil voor een betaling.[9]

Er bestaan uiteenlopende perspectieven op sekswerk die zich vertalen in verschillende beleidskeuzes. In de literatuur worden deze perspectieven doorgaans vertaald in vier modellen: het prohibitionistisch model, het (neo-)abolitionistische model, het legaliseringsmodel, en het decriminaliseringsmodel.[10]

Binnen het prohibitionistische model zijn alle activiteiten die verband houden met sekswerk strafbaar en worden alle betrokken partijen gecriminaliseerd, met als doel het volledig doen verdwijnen van sekswerk. Sekswerk wordt hierbij beschouwd als een intrinsiek schadelijk fenomeen dat uit de samenleving moet worden geëlimineerd. In de praktijk blijkt dit model echter niet succesvol te zijn. Het zorgt er niet voor dat sekswerk verdwijnt en aangezien sekswerkers geen enkele wettelijke bescherming genieten en zelfs vatbaar zijn voor arrestatie en vervolging, worden ze volledig afhankelijk van bordeelhouders en andere tussenpersonen, maar ook van politieagenten die bereid zijn om een oogje dicht te knijpen. [11]

Het neo-abolitionisme onderscheidt zich hiervan door het zogenaamde ‘end-demand’ principe. Sekswerkers zelf worden niet gecriminaliseerd, maar klanten en derde partijen wel.[12] Sekswerkers worden binnen dit model beschouwd als slachtoffers en daarom gedecriminaliseerd, terwijl de vraagzijde strafbaar wordt gesteld. Dit model, dat ook het Noors

[9] LAMBERT, P., *Voortaan juridisch kader voor sekswerk*, SOCWEG 2024, afl 11, 14-18.
[10] WIJERS M., ‘Criminal, victim, social evil or working girl: legal approaches to prostitution and their impact on sex workers’, juni 2001, https://www.nswp.org/sites/default/files/WIJERS-CRIMINAL.pdf, 1., The Organization for World Peace, ‘How Different Legislative Approaches Impact Sex-Workers’, 20 januari 2026, https://theowp.org/reports/how-different-legislative-approaches-impact-sex-workers/.
[11] *Ibid*.
[12] ARONOWITZ A.A., ‘To punish or not to punish: What works in the regulation of the prostitution market?’ in PERSAK N., VERMEULEN G. (eds.) *Reframing prostitution: From discourse to description, from moralisation to normalisation?*, Maklu, 2014, (224) 229, https://ufora.ugent.be/content/enforced/1212853-B001597A_2025/E-Reader/84._ARONOWITZ_2014_Reframing_Prostitution_Ebook_Maklu_224-253.pdf.

of Zweeds model omvat en dat onder meer steun geniet van het Europees Parlement, vertrekt vanuit een radicaalfeministische visie waarin sekswerk wordt opgevat als een vorm van gendergerelateerd geweld en als een uiting van patriarchale machtsstructuren.[13] Dit bouwt ideologisch voort op denkers zoals Andrea Dworkin, die sekswerk beschouwen als inherent verbonden met onderdrukking en ongelijkheid.[14] Radicaalfeministische benaderingen stellen vaak dat sekswerk inherent gepaard gaat met dwang en dat sekswerkers in essentie slachtoffers zijn van mensenhandel. Hoewel deze benadering beoogt sekswerkers te beschermen, houdt zij onvoldoende rekening met de complexe realiteit van sekswerk. Dit is een kritiek die wordt gedeeld door internationale NGO's, waaronder Global Network of Sex Work Projects (NSWP), Amnesty International, Human Rights Watch, Open Society Foundations en UNAIDS, evenals door sekswerkersbewegingen wereldwijd. Een volledig vrije keuze ontbreekt vaak door structurele en socio-economische omstandigheden, maar binnen deze beperkte opties oefenen sekswerkers wel degelijk *agency* uit en maken zij rationele keuzes.[15] Bovendien laat deze benadering belangrijke structurele factoren onderbelicht. In veel Europese landen worden personen in een precaire verblijfssituatie uitgesloten van de reguliere arbeidsmarkt, waardoor zij vaak aangewezen zijn op informele en precaire arbeid, en sekswerk voor sommigen een van de weinige mogelijkheden wordt om in hun levensonderhoud te voorzien.[16]

Het legaliseringsmodel, daarentegen, gaat uit van de idee dat sekswerk een onvermijdelijk onderdeel van de samenleving is. Het wordt daarom toegestaan, maar onderworpen aan strikte regulering via vergunningen, controles en specifieke regelgeving.[17] Deze regulering kan sekswerkers meer juridische bescherming en toegang tot sociale rechten bieden, maar kan er ook toe leiden dat wie niet aan de wettelijke voorwaarden voldoet, buiten het gereguleerde systeem terechtkomt en daardoor kwetsbaarder wordt voor uitbuiting en uitsluiting.

Tenslotte vertrekt het decriminaliseringsmodel vanuit de erkenning van sekswerk als arbeid en stelt het dat strafrechtelijke inmenging de kwetsbaarheid van sekswerkers vergroot. De nadruk

---

[13] BULLOCK L., 'Exporting Sexköpslagen: Sweden, Sex Work, and the Moral Stakes of Externalizing Feminist Policy', *Sexuality Research and Social Policy*, 2023/23, 503, DOI: 10.1007/S13178023008557.

[14] KELSO J., Andrea Dworkin on the Biblical Foundations of Violence Against Women, *Rape Culture, Gender Violence, and Religion*, Cham: Springer International Publishing, 2018, 83-101.

[15] VUOLAJARVI N., 'Criminalising the Sex Buyer: Experiences from the Nordic Region', Policy Brief 06/2022, *LSE Women, Peace and Security Policy Brief Series*, (1) 6, https://ufora.ugent.be/content/enforced/1212853-B001597A_2025/E-Reader/Update%202025/prostitution/26.%20PROS%20N.%20Vuolaj%C3%A4rvi%20%282022%29.%20Criminalising%20the%20Sex%20Buyer%20Experiences%20from%20the%20Nordic%20Region.pdf.

[16] X, 'Surveilled. Exploited. Deported. Rights violations against migrant sex workers in Europe and Central Asia', ICSRE november 2016, (1) 12, https://www.eswalliance.org/surveilled_exploited_deported_rights_violations_against_migrant_sex_workers_in_europe_and_central_asia (geraadpleegd op 26 april 2026).

[17] DECKER M.R., CRAGO A. CHU S.K.H., e.a., 'Human rights violations against sex workers: burden and effect on HIV', *The Lancet,* 2015/9963, 186, DOI: 101016/S01406736.

ligt op arbeidsrechten, sociale bescherming en het terugdringen van stigma.[18] Wereldwijd wordt dit model actief bepleit door sekswerkersbewegingen, waaronder ook de European Sex Workers' Rights Alliance (ESWA) die decriminalisering beschouwen als een essentiële voorwaarde voor de bescherming van hun rechten en veiligheid.

1.1.2 Decriminalisering van sekswerk in België

Historisch sloot het Belgische beleid eerder aan bij een (neo-)abolitionistische benadering. Dit hield in dat de volledige sector van het sekswerk strafbaar was, met uitzondering van sekswerkers zelf en klanten. In de praktijk werd echter een gedoogbeleid gehanteerd waardoor betrokkenheid bij sekswerk meestal niet actief werd bestraft.[19]

In het regeerakkoord van 2020 werd beslist om maatregelen te onderzoeken die de leef- en werkomstandigheden van sekswerkers kunnen verbeteren.[20] Dat leidde uiteindelijk tot de decriminalisering van sekswerk in België op 1 juni 2022. Sekswerk werd toen uit het Strafwetboek (hierna: Sw.) gehaald in het kader van de hervorming van het seksueel strafrecht.[21] Dit zorgde ervoor dat per direct een einde kwam aan de criminalisering van derde partijen. Ook werd de definitie van pooierschap aangepast. Vroeger werd dit begrip zodanig vaag en ruim omschreven dat het op vrijwel elke werkgever van toepassing kon zijn en sekswerkers systematisch als slachtoffer werden beschouwd. In de wet van 2022 werd de definitie ingeperkt, waardoor het nu mogelijk is om sekswerk als werk te erkennen.

Daarnaast bestaat er sinds 1 december 2024 een specifiek arbeidsrechtelijk kader voor sekswerkers.[22] De wet van 3 mei 2024 bepaalt onder welke voorwaarden sekswerkers mogen worden tewerkgesteld door een werkgever in het kader van een arbeidsovereenkomst.[23] Werkgevers moeten hierbij onder meer beschikken over een vergunning en mogen geen veroordelingen hebben voor ernstige feiten zoals voyeurisme of prostitutie van minderjarigen.[24] Dankzij deze wetgeving hebben sekswerkers onder meer het recht om een klant of een specifieke handeling te weigeren, een handeling op elk moment stop te zetten en autonoom te bepalen hoe deze wordt uitgevoerd.

---

[18] SMITH, M., & MAC, J., *Revolting prostitutes: The fight for sex workers' rights.* Verso, 2018.
[19] X, 'Decriminalisering', *Utsopi*, https://www.utsopi.be/nl/our-work/decriminalisering (geraadpleegd op 20 februari 2026).
[20] Regeerakkoord, 30 september 2022, 28.
[21] Wet houdende wijzigingen aan het Strafwetboek en inzake de bevoegdheid om in rechte op te treden met betrekking tot het seksueel strafrecht, 21 maart 2022.
[22] VAN EECKHOUTTE, W., *Sociaal Compendium. Arbeidsrecht met fiscale notities*, Kluwer 2025, 3388-3392.
[23] Wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende seks werk onder arbeidsovereenkomst, BS 6 juni 2024.
[24] Art. 14, °4 Wet Arbeidsovereenkomst Sekswerk.

1.1.3. Visie van Utsopi en keuze van het onderzoek.

Deze wetswijzigingen liggen tevens in lijn met de visie van UTSOPI, die sekswerk erkent als arbeid en expliciet afstand neemt van abolitionistische benaderingen. Dit is ook de benadering die dit onderzoek volgt. Daarbij staan de erkenning van sekswerk als arbeid en het uitgangspunt dat iedereen recht heeft op een veilige werkomgeving centraal. Daarnaast wordt erkend dat de stigmatisering van sekswerkers een structureel maatschappelijk fenomeen is dat hun sociaal-economische positie ondermijnt en hun toegang tot rechten en bescherming bemoeilijkt. Vanuit dit perspectief wordt bijzondere aandacht besteed aan sekswerkers in een precaire verblijfssituatie. Zij bevinden zich vaak in een bijzonder kwetsbare positie, aangezien zij in veel gevallen worden uitgesloten van de reguliere arbeidsmarkt en daardoor aangewezen zijn op informele en precaire arbeidsomstandigheden.

Het voorbeeld van Vanessa is hierbij sprekend:



Vanessa werkt in informele en onzekere arbeidsomstandigheden en is afhankelijk van onstabiele huisvesting en derden. Nadat zij slachtoffer werd van diefstal door een klant, zag zij af van aangifte. Het risico dat contact met de politie haar verblijfsstatus in het gedrang zou brengen en haar woon- en werksituatie verder zou destabiliseren, woog voor haar zwaarder door dan de toegang tot bescherming.

De situatie van Vanessa toont hoe de combinatie van stigma op sekswerk en een precaire verblijfsstatus de toegang tot arbeidsrechten en juridische bescherming structureel beperkt. Dergelijke kwetsbare positie vergroot de afhankelijkheid van derden en beperkt de toegang tot arbeidsrechten en juridische bescherming, onder meer doordat het melden van uitbuiting kan gepaard gaan met het risico op arrestatie of deportatie.[25] Deze structurele kwetsbaarheden onderstrepen het belang van een volwaardige, effectieve en non-discriminatoire wettelijke bescherming voor sekswerkers.

[25] X, 'Surveilled. Exploited. Deported. Rights violations against migrant sex workers in Europe and Central Asia', ICSRE november 2016, (1) 14-15, https://www.eswalliance.org/surveilled_exploited_deported_rights_violations_against_migrant_sex_workers_in_europe_and_central_asia (geraadpleegd op 26 april 2026).

Belangrijk is dat de rechtenbenadering van dit onderzoek de noodzakelijke structurele en dekoloniale invalshoek niet negeert. Migratie en sekswerk zijn praktijken die historisch verweven zijn met koloniale en postkoloniale machtsverhoudingen, die mee bepalen welke arbeidsopties voor wie beschikbaar en toegankelijk zijn. Op die manier is aandacht voor sociaaleconomische structuren en mondiale ongelijkheden essentieel om sekswerk te begrijpen.

1.2. Onderscheid sekswerk en mensenhandel: juridische en discursieve relevantie

Het gelijkstellen van sekswerk met mensenhandel vormt een obstakel voor de erkenning van sekswerk als werk en ondermijnt zo de rechten en veiligheid van sekswerkers.[26] Deze foutieve gelijkstelling wordt bovendien vaak overgenomen in radicaal feministisch discours, wat bijdraagt tot het stereotype van de sekswerker als weerloze vrouw en geen rekening houdt met de aanwezigheid van mannelijke en trans sekswerkers.[27] Het essentiële onderscheid tussen sekswerk en het misdrijf mensenhandel, zoals vastgelegd in artikel 433 *quinquies* Strafwetboek, ligt in de toestemming. Waar mensenhandel de 'werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over een persoon met als doel de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting' betreft[28], is sekswerk de consensuele uitwisseling van seksuele diensten tussen volwassenen die geschiedt tegen een bepaalde vorm van beloning.[29] Bij mensenhandel is er dus geen sprake van wederzijdse instemming, bij sekswerk wel.

Wanneer een werkgever een sekswerker tewerkstelt zonder de voorwaarden na te leven die zijn vastgelegd in de Wet van 3 mei 2024 en het Koninklijk Besluit van 20 oktober 2024, kan dit gekwalificeerd worden als mensenhandel.[30] Hiervoor moet vooreerst sprake zijn van een 'materieel element', of een concrete gedraging. Hoewel dit afzonderlijk zal moeten worden onderzocht voor iedere individuele situatie, kan er gesteld worden dat er bij arbeidsuitbuiting in

---

[26] VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GA

[27] *Ibid.*

[28] AMNESTY INTERNATIONAL, 'Sekswerk en mensenrechten', *website,* https://www.amnesty.nl/encyclopedie/sekswerk-en-mensenrechten (geraadpleegd op 24 november 2025).

[29] LAMBERT, P., *Voortaan juridisch kader voor sekswerk*, SOCWEG 2024, afl 11, 14-18.

[30] Wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst en KB van 20 oktober 2024 tot vaststelling van de bijkomende erkenningsvoorwaarden in uitvoering van artikel 17, tweede lid, van deze wet en LAMBERT, P., 'Voortaan juridisch kader voor sekswerk', SOCWEG 2024/afl. 11, 14-18, https://jura.kluwer.be/secure/ShowFile.aspx?id=dx2882401.pdf&originatingpage=documentview&title=Sociale+wegwijzer+2024%2c+afl.+11%2c+14-18&sourcetitel=LAMBERT,%20P.,%20Voortaan%20juridisch%20kader%20voor%20sekswerk%20SOCWEG%202024,%20afl.%2011,%2014-18&sourceid=dn300254873&version=0#search=%20sekswerk%20.

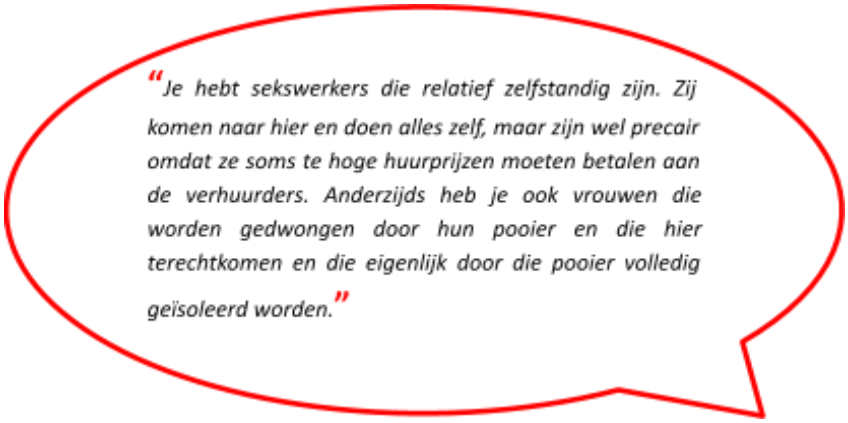
een groot deel van de gevallen sprake is van minstens een van de handelingen uit artikel 433 *quinquies* Sw. zoals hierboven vermeld. Daarnaast moet er ook sprake zijn van een 'moreel element', of een bijzonder opzet om deze strafbare gedraging te stellen. In het geval van arbeidsuitbuiting bij sekswerk is dit voldaan wanneer de gedraging het doel heeft om de sekswerker seksueel uit te buiten of wannneer deze gedragingen gesteld werden met het doel om sekswerkers werk te laten verrichten of diensten te doen verlenen in omstandigheden die strijdig zijn met de menselijke waardigheid.[31]

Arbeidsuitbuiting bij sekswerk is dus niet per definitie mensenhandel. Dit is alleen het geval wanneer zowel voldaan is aan het moreel en materieel element van dit misdrijf. De feiten moeten hiervoor steeds afzonderlijk onderzocht worden. Wanneer er sprake is van structurele uitbuiting zal in de meerderheid van de gevallen wel kunnen worden aangenomen dat de constitutieve elementen van mensenhandel, zoals hierboven uiteengezet, vervuld zijn.

Mensenhandel verschilt daarenboven van het misdrijf pooierschap dat strafbaar wordt gesteld in artikel 433*quater*/1 Sw;. Het pooierschap bestaat uit drie mogelijke daden gepleegd tegen een meerderjarig persoon. Het bestaan van pooierschap sluit niet uit dat er sprake is van mensenhandel: beide misdrijven kunnen op hetzelfde moment van toepassing zijn, maar dit is niet noodzakelijk het geval. Ten eerste is er sprake van pooierschap wanneer prostitutie wordt georganiseerd met als doel het bekomen van een voordeel, behalve in de gevallen die, onder andere door de Wet van 3 mei 2024, worden bepaald. Ten tweede is er sprake van pooierschap wanneer een persoon aanzet tot prostitutie of dit bevordert, aanmoedigt of vergemakkelijkt met als doel hier rechtstreeks of onrechtstreeks een abnormaal (economisch of elk ander) voordeel mee te bekomen. Ten derde omvat pooierschap het nemen van maatregelen om het verlaten van prostitutie te verhinderen of te bemoeilijken.

Het onderscheid tussen pooierschap en mensenhandel weerspiegelt zich ook in de praktijk. Uit de interviews blijkt dat het Openbaar Ministerie werkt met een duidelijke tweedeling voor materies van seksuele uitbuiting.

[31] DERUYCK F., DE NAUW A., Inleiding tot het bijzonder strafrecht, Wolters Kluwer, 2020, 345-350.



OPENBAAR
MINISTERIE

De eerstgenoemde groep die vermeld wordt in het citaat valt mogelijks onder pooierschap als er bijvoorbeeld sprake is van abnormaal profijt van het sekswerk van een ander (in dit geval verhuurders), maar niet noodzakelijk onder mensenhandel. Mensenhandel vereist namelijk, zoals eerder vermeld, een bijkomend moreel element waarbij de dader 'seksuele uitbuiting' van de sekswerker als doel heeft.

Zoals later zal worden toegelicht, genieten slachtoffers van mensenhandel een speciale bescherming met betrekking tot hun verblijfsstatus.[32] Hoewel de automatische gelijkstelling van sekswerk aan mensenhandel een risico blijft kan het ook, zoals door partnerorganisatie UTSOPI werd aangehaald tijdens de samenwerking in het kader van dit onderzoek, interessant zijn om te bekijken hoe de bescherming van slachtoffers van mensenhandel een inspiratie kan vormen voor slachtoffers in een precaire verblijfssituatie die niet onder dit strikte wettelijke kader vallen. Daarbij is vooral het concept van een potentieel slachtoffer belangrijk: wanneer autoriteiten vaststellen dat een persoon in een precaire verblijfsstatus een potentieel slachtoffer van mensenhandel is, informeren ze het slachtoffer over de rechten die ze genieten als potentieel slachtoffer van mensenhandel, zoals onder meer het verkrijgen van een verblijfsvergunning.[33] Het potentieel slachtoffer krijgt ook bedenktijd om een weloverwogen keuze te maken over het al dan niet samenwerken met autoriteiten.[34] Het potentieel-slachtofferstatuut toont aan dat België al bescherming kan bieden aan mensen in een precaire verblijfsstatus nog voor een volledige juridische kwalificatie van mensenhandel is vastgesteld. Dit mechanisme kan dienen

[32] *Infra*, 24.
[33] Art. 5 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, *Pb.L.* 6 augustus 2004, 3, http://data.europa.eu/eli/dir/2004/81/oj.
[34] *Ibid.*

als inspiratie om ook bescherming te voorzien voor slachtoffers van ernstige uitbuiting die niet voldoen aan de strikte criteria van mensenhandel.

> *"Als ze dan bereid is om mee te werken met het gerecht en de banden te verbreken met het milieu, ik bedoel daarmee vooral haar pooier en dergelijke, dan krijgt ze tijdens de verdere duur van het onderzoek een verblijfsrecht in België. Daarnaast krijgt ze ook bijstand, sociale bijstand en ondersteuning op allerlei andere vlakken. Ze krijgt administratieve ondersteuning en er wordt samen met haar bekeken welke verdere stappen nodig zijn. Ook krijgt ze juridische begeleiding."*
>
> OPENBAAR MINISTERIE

Tijdens dit onderzoek werd echter vastgesteld dat, zelfs bij aanwijzingen van uitbuiting of mensenhandel, slachtoffers soms geen bescherming krijgen.

Céline is een Colombiaanse sekswerker die in Brussel in beeld kwam bij de autoriteiten. Ondanks signalen die wezen op mogelijke uitbuiting activeerden zij geen beschermingsmechanisme. In plaats daarvan plaatsen ze haar in detentie en zetten haar kort nadien uit, waardoor zij elke kans op verdere opvolging of herstel verloor.



Ten slotte moet rekening worden gehouden met recente ontwikkelingen in het strafrecht, waaronder de invoering van een strafuitsluitende verschoningsgrond voor slachtoffers van mensenhandel. Art. 264 van het Nieuw Strafwetboek (hierna: nSw.) bepaalt dat een slachtoffer van mensenhandel niet wordt gestraft voor misdrijven wanneer deze feiten een rechtstreeks

gevolg zijn van de uitbuiting waaraan het slachtoffer werd onderworpen.[35] Deze bepaling beoogt te voorkomen dat slachtoffers strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor handelingen waartoe zij onder dwang of door hun uitbuitingssituatie werden gebracht. Dit illustreert dat het strafrecht reeds erkent dat slachtoffers van uitbuiting niet mogen worden gesanctioneerd voor gedragingen die rechtstreeks voortvloeien uit hun slachtofferschap. Vanuit een gelijkaardige logica kan worden beargumenteerd dat slachtoffers in een precaire verblijfssituatie niet mogen worden ontmoedigd om misdrijven te melden door het risico op uitzetting.

1.3. Precaire verblijfssituatie

In dit rapport wordt bewust gekozen voor de term precaire verblijfssituatie omdat dit een ruim begrip is dat verschillende situaties omvat. Deze term verwijst naar het verblijf op Belgisch grondgebied zonder wettelijke toestemming of met een onzeker verblijfsstatuut. Het omvat onder meer personen die nooit een asielaanvraag hebben ingediend (clandestiene migranten), personen die België rechtmatig zijn binnengekomen maar langer blijven dan hun toegelaten verblijf (*overstayers*), personen die wachten op een beslissing over hun regularisatieaanvraag, en uitgeprocedeerden, waaronder ook personen die een tweede of derde asielaanvraag hebben ingediend maar geen recht meer hebben op opvang.[36] Daarnaast omvat het begrip ook personen met een tijdelijk verblijfsrecht in een ander Europees land, alsook personen met een tijdelijke verblijfsvergunning die dreigt te vervallen. Tot slot omvat dit ook personen met een permanent verblijfsrecht in een ander Europees land. Als zij langer dan 3 maanden in België blijven of werken zonder dit te registreren, kunnen ook zij een bevel krijgen om het grondgebied te verlaten. In essentie gaat het om verblijf op Belgisch grondgebied zonder geldige verblijfstitel of met een onzeker verblijfsstatuut. Hoewel de concrete situaties sterk uiteenlopen, worden al deze personen geconfronteerd met een gelijkaardige realiteit, namelijk een beperkte toegang tot rechten en diensten in België.

Er gelden verschillende regels voor personen in een precaire verblijfssituatie. Zo kan de minister voor Asiel en Migratie een bevel tot het verlaten van het grondgebied (hierna: BGV) bevelen aan personen zonder wettig verblijf, maar niet aan alle personen in een precaire (waaronder ook tijdelijke) verblijfssituatie.[37] Wanneer iemand echter geen geldige verblijfsdocumenten heeft, is het verplicht een BGV op te leggen. Alle personen in een precaire verblijfssituatie hebben wel

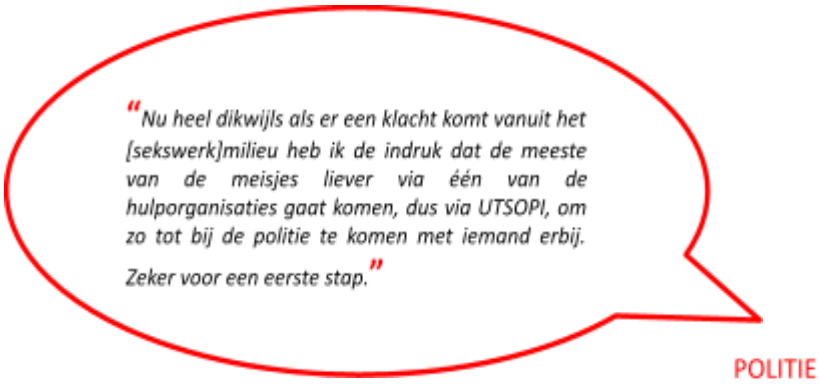
[35] Wet 29 februari 2024 tot invoering van boek II van het Strafwetboek, *BS* 8 april 2024, https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2024/04/08_1.pdf#page=54.

[36] VREEMDELINGENRECHT.BE, 'Wat betekent 'zonder wettig verblijf'?', *Vreemdelingenrecht.be,* https://www.vreemdelingenrecht.be/mensen-zonder-wettig-verblijf/wat-betekent-zonder-wettig-verblijf, (geraadpleegd op 20 oktober 2025).

[37] Artikel 7 Vreemdelingenwet.

steeds toegang tot bepaalde rechten. Ze hebben recht op dringende medische hulp via een medische kaart, recht op onderwijs tot hun achttiende, recht op arbeidsbescherming wanneer ze werken en recht op een menswaardig bestaan.[38] Tegelijkertijd bestaan er diverse praktische beperkingen. Zo kunnen personen in een precaire verblijfssituatie bijvoorbeeld geen bankrekening openen en geen gebruik maken van digitale overheidsdiensten. Daarnaast is de toegang tot de formele arbeidsmarkt in de praktijk uiterst beperkt voor personen in een precaire verblijfssituatie.[39] Bij gebrek aan legale mogelijkheden om een inkomen te verwerven, zijn zij vaak aangewezen op informele of niet-gereguleerde vormen van arbeid, zoals sekswerk. Sekswerk is bovendien relatief toegankelijk voor personen die de taal niet spreken.

Verschillende organisaties benadrukken dat mensen die zowel sekswerker zijn als in een precaire verblijfssituatie verkeren, vaak nog zwaarder worden getroffen door bepaalde praktijken en wetgeving. Migranten hebben in vergelijking met personen zonder migratieachtergrond vaker met geweld te maken.[40] Daarenboven tonen cijfers aan dat ook een groot deel van de sekswerkers geweld ondervindt van politieagenten en daarnaast door dezelfde autoriteiten vaak worden gediscrimineerd, hetgeen hun reeds kwetsbare positie verder ondermijnt.[41] Wanneer een persoon in een precaire verblijfssituatie een klacht wil indienen bij de politie, ontstaat er een complexe situatie. Enerzijds hebben zij recht op slachtofferbescherming en is de politie verplicht hen te ondersteunen, anderzijds is verblijf zonder geldige documenten in België strafbaar.[42] Daarom wordt aangeraden om eerst contact op te nemen met een ondersteunende organisatie voordat ze naar de politie gaan.[43] Dit spanningsveld moet worden weggewerkt. Slachtoffers van misdrijven moeten veilig melding kunnen doen zonder angst voor vervolging of uitzetting. Dit principe staat bekend als *Safe Reporting*.

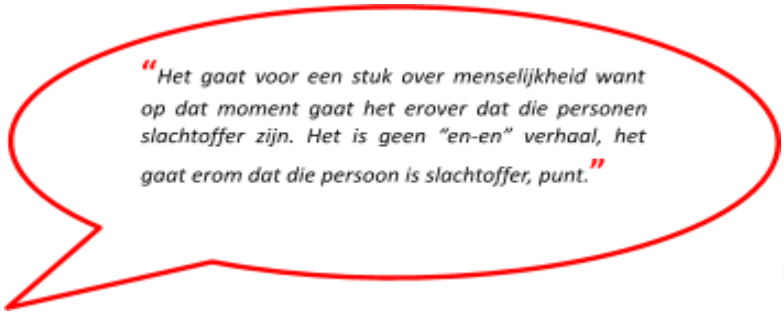


[38] Art. 57 §2 OCMW-wet en art. 23 Grondwet.
[39] X, 'Verplichte formaliteiten', BELGIUM.BE, https://www.belgium.be/nl/werk/loopbaanbeheer/komen_werken_in_belgie/verplichte_formaliteiten (geraadpleegd op 25 februari 2026)
[40] United Nations Office on Drugs and Crime, *Combating violence against migrants*, United Nations, maart 2015, p 1-8.
[41] ESWA, '*Exposed from all sides*', policy brief, november 2024.
[42] Art. 40 Wet op het Politieambt en art. 75 Vreemdelingenwet.
[43] PICUM, *Praktische informatie voor mensen zonder papieren in België*, 2025, 8.

1.4. Safe Reporting

Vanuit een mensenrechtenperspectief is het essentieel dat alle slachtoffers van misdrijven effectief toegang hebben tot zorg en ondersteuning. *Safe Reporting* speelt hierin een cruciale rol. Slachtoffers in een precaire verblijfssituatie zouden een misdrijf veilig moeten kunnen melden, zonder angst voor uitzetting door DVZ.[44] Dit impliceert dat de rechten van slachtoffers voorrang moeten krijgen op migratieregels.

Dit project richt zich in het bijzonder op sekswerkers in een precaire verblijfssituatie, maar *Safe Reporting* kan uiteraard in een veel bredere context worden toegepast. Idealiter kan elke persoon in een precaire verblijfssituatie aangifte doen zonder angst voor negatieve gevolgen.



MAATSCHAPPELIJK ASSISTENT BIJ DE POLITIE

Het doel is om te onderzoeken hoe *Safe Reporting* voor sekswerkers in een precaire verblijfssituatie concreet mogelijk kan worden gemaakt. Daarbij wordt onder meer gedacht aan een *firewall* tussen slachtofferhulp, politie en justitie enerzijds, en immigratiediensten anderzijds, zodat informatie over de verblijfsstatus niet wordt gedeeld. Verschillende pistes worden verkend, waaronder Belgische wetgeving, de Europese Slachtoffer Richtlijn, mensenrechteninstrumenten en buitenlandse modellen.[45]

Belangrijk is te benadrukken dat binnen Safe Reporting een klacht dezelfde juridische waarde moet krijgen als elke andere klacht. Dit vormt het absolute minimum. Daarnaast zou deze bescherming (van gevolgen voor de verblijfsituatie) idealiter ook moeten gelden wanneer slachtoffers zich als benadeelde partij in de procedure voegen of zich burgerlijke partij stellen. Bijkomend is ook extra ondersteuning, zoals opvang en begeleiding, wenselijk. Deze bescherming is des te belangrijker aangezien slachtoffers zonder wettig verblijf die klacht indienen vaak kwetsbaar zijn voor secundaire victimisatie in hun eigen leefomgeving.

---

[44] Artikel 7 Vreemdelingenwet.

[45] Richtlijn (EU) nr. 2012/29 van Europees Parlement en Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffer van strafbare feiten, *Pb. L.* 14 november 2012.

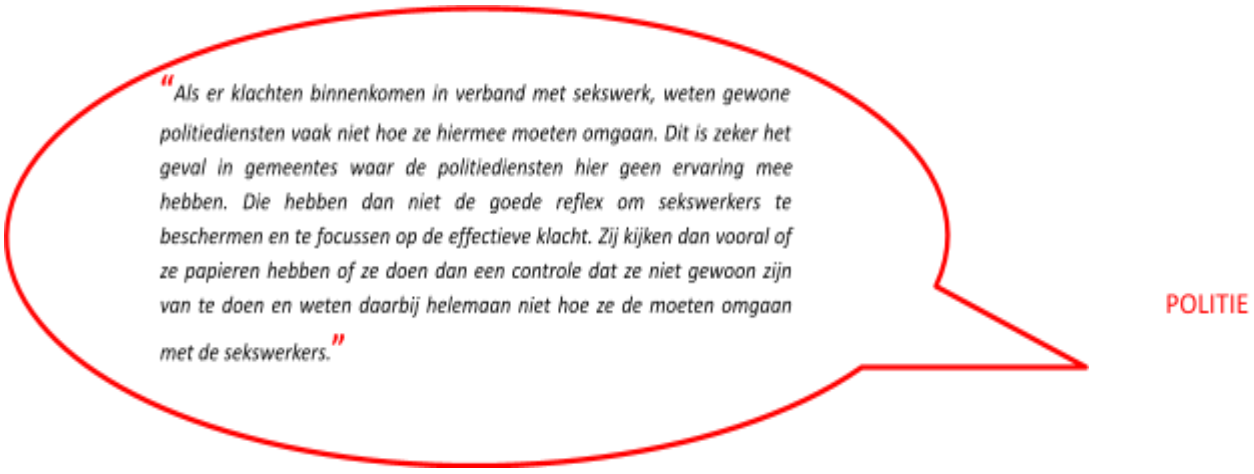
2. Belang *Safe Reporting*: maatschappelijk perspectief

Bestaand onderzoek bevestigt onze bevindingen die voortkwamen uit de bespreking van de casussen in het begin van dit rapport. Struyf, die negen empirische studies analyseerde, toont aan dat sekswerkers wereldwijd geconfronteerd worden met structurele problemen zoals beperkte toegang tot justitie, gezondheidsrisico's en institutioneel wantrouwen. Door stigmatisering, migratierechtelijke onzekerheid en negatieve ervaringen in contacten met de politie blijven misdrijven vaak ondergerapporteerd, wat leidt tot een aanzienlijke kloof tussen feitelijk ervaren geweld en geregistreerde feiten.[46]

Gelijkaardige bevindingen komen voor in het rapport *"Exposed from all sides"* van ESWA, gebaseerd op interviews met 199 sekswerkers in elf Europese landen, toont aan dat slechts 40,7% bereid is om hulp te zoeken bij de politie.[47] Dit wijst op structurele onderrapportage.[48] Voor sekswerkers in een precaire verblijfssituatie komt daarbij dat elk contact met de politie bijkomende risico's met zich meebrengt, zoals detentie of uitzetting.[49] Verder toont dit onderzoek aan dat sekswerkers geconfronteerd worden met discriminatie, uitbuiting en wantrouwen, wat hun toegang tot justitie belemmert.[50] Zo rapporteerde 71,8% van de 199 geïnterviewde sekswerkers discriminatoire behandeling door de politie.[51] Het onderzoek toont verder aan dat een repressieve benadering, zoals invallen en systematische controles van werkplekken, sekswerkers naar meer verborgen en risicovolle werkomstandigheden duwt. Hier trachten ze politiecontroles zo veel mogelijk te vermijden, zeker wanneer zij zich in een precaire verblijfssituatie bevinden.[52]

---

[46] STRUYF P., 'To Report or Not to report? A Systematic Review of Sex Workers' Willingness to Report Violence and Victimization to Police', september 2022, 3072, DOI: 10.1177/15248380221122819.
[47] ESWA., 'Exposed from all sides: The role of Policing in Sex Workers' Access to justice', *ESWA* December 2024, 16, Policy Brief | Exposed from All Sides: The Role of Policing in Sex Workers' Access to Justice - European Sex Workers' Rights Alliance.
[48] *Ibid.*, 27.
[49] *Ibid.*
[50] *Ibid.*, 16.
[51] *Ibid,* 14.
[52] ADRIAENSSENS S., BENNO S., MAES R., e.a.,'Prostitutie en sekswerk in België na decriminalisering: Opportuniteiten en uitdagingen', Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen Mei 2024, 9-15, Prostitutie en sekswerk in België_0.pdf.

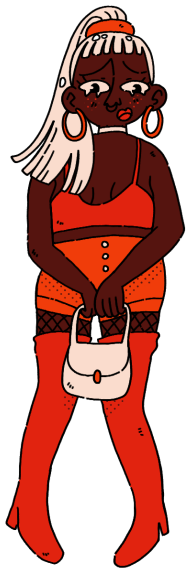


Er zijn ook gezondheidsimplicaties. Het invoeren van Safe Reporting kan, naast andere maatregelen, bijdragen aan het creëren van veiligere werkomstandigheden. Een grotere veiligheid verlaagt de drempel om contact op te nemen met diensten en vergemakkelijkt de toegang tot zorg en ondersteuning. Daarnaast kan de politie een belangrijke rol spelen als doorverwijzer naar gepaste hulpverlening, waardoor slachtoffers sneller in contact kunnen komen met de ondersteuning die zij nodig hebben.

Een bijkomende factor is het maatschappelijke stigma waarmee sekswerkers worden geconfronteerd. Dit stigma beïnvloedt de manier waarop slachtoffers worden gepercipieerd en erkend, en sluit aan bij wat in de criminologie wordt omschreven als het concept van het 'ideale slachtoffer'.[53] Dit is een sociaal geconstrueerd beeld van iemand die totale onschuld en kwetsbaarheid uitstraalt, zoals een bejaarde dame.[54] Het gaat hierbij niet om een objectief gegeven, maar om een maatschappelijke betekenis die aan bepaalde personen wordt toegekend. Historisch gezien vallen sekswerkers vaak buiten dit ideaalbeeld van slachtofferschap.[55] Zij worden eerder getypeerd als 'niet-ideale' of 'deviante' slachtoffers.[56] Doordat hun levensstijl als inherent riskant of moreel afwijkend wordt gezien, ontstaat er een 'hiërarchie van slachtofferschap' waarbij sekswerkers, samen met thuislozen en mensen die met een verslaving kampen, onderaan de ladder belanden.[57] Onderzoek toont aan dat politie, justitie

[53] Corteen k.,'New victimisations: female sex worker hate crime and the 'ideal victim', *Camebridge press* Juli 2018, new-victimisations-female-sex-worker-hate-crime-and-the-ideal-victim.pdf.
[54] *Ibid,* 106.
[55] *Ibid,* 104.
[56] *Ibid,* 116.
[57] *Ibid,* 107.

en hulpverleners geweld tegen hen vaak minimaliseren of niet erkennen.[58] Wat leidt tot *victim blaming*[59] en onderbescherming door politie en justitie.[60]



Juliette is een migrante trans vrouw zonder geldige verblijfsdocumenten die op straat werd aangevallen omwille van haar genderidentiteit. Zij verdedigde zich, waarna de politie tussenbeide kwam en de betrokkenen van elkaar scheidde. De politie nam haar vervolgens mee naar het politiebureau, waar zij dacht een klacht te kunnen indienen. Wanneer zij vroeg waar het toilet was, brachten agenten haar zonder uitleg naar een politiecel en dreigden ze met uitzetting. Juliette bracht vervolgens de nacht huilend in detentie door. Later die nacht lieten de agenten haar vrij zonder enige toelichting. Achteraf vernam zij dat het parket haar vervolgde voor geweldpleging omdat zij zich had verdedigd tegen haar aanvaller.

Deze *reporting gap* ondermijnt de rechtsstaat, aangezien daders strafbare feiten kunnen plegen zonder dat deze worden gemeld of vervolgd. Deze realiteit bemoeilijkt immers het werk van politiediensten, omdat zij minder zicht krijgen op gepleegde feiten en het daardoor moeilijker wordt om daders op te sporen en patronen van criminaliteit te identificeren.

Safe Reporting-mechanismen kunnen deze vicieuze cirkel doorbreken door slachtoffers veilige toegang te bieden tot justitie en bescherming, wat niet alleen hun positie versterkt, maar ook bijdraagt aan de algemene volksgezondheid en veiligheid.

[58] *Ibid,* 113.
[59] Dit is het geven van de schuld of een deel van de schuld aan het slachtoffer van een misdrijf of misstand; X., 'Victimblaming', *Algemeen Nederlands woordenboek*, (geraadpleegd op 15/02/2026).
[60] Corteen k.,'New victimisations: female sex worker hate crime and the 'ideal victim', *Camebridge press* Juli 2018, 107, new-victimisations-female-sex-worker-hate-crime-and-the-ideal-victim.pdf.

3. Het Belgische normatief kader en de verplichting van politiediensten om migranten die onwettig in het land verblijven aan te geven aan de immigratiediensten

In dit deel wordt de hoedanigheid van het slachtoffer en de uitoefening van slachtofferrechten in het Belgische strafprocesrecht besproken, met bijzondere aandacht voor de toegang tot het rechtssysteem. Daarbij komen het ontbreken van een uniforme definitie van “slachtoffer”, de verschillende manieren om een misdrijf te melden en de gevolgen daarvan voor de toegang tot rechten aan bod. Daarnaast worden de verschillende statuten die een slachtoffer kan aannemen besproken, evenals de daaraan gekoppelde rechten, zoals informatieverstrekking en juridische bijstand. Ook wordt de wisselwerking tussen strafrecht en migratierecht onderzocht, met specifieke aandacht voor de invloed van de verblijfsstatus.

Deze elementen worden behandeld omdat zij verduidelijken in welke mate slachtoffers daadwerkelijk toegang hebben tot bescherming en justitie. Ze brengen de juridische en praktische drempels in kaart die zich kunnen voordoen, in het bijzonder voor personen in een precaire verblijfssituatie. Dit theoretisch kader is noodzakelijk om te begrijpen waarom slachtoffers in de praktijk vaak geen aangifte doen of kunnen doen, en hoe institutionele mechanismen deze beslissingen mee vormgeven.

3.1. De hoedanigheid van slachtoffer en de uitoefening van slachtofferrechten in het Belgische strafprocesrecht

3.1.1. Belgische definitie slachtoffer

Het Belgische recht kent geen algemene definitie van de term “slachtoffer”. Volgens het samenwerkingsakkoord van 2023 dat geldt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is een slachtoffer een natuurlijke persoon, evenals diens naasten of nabestaanden, die schade lijdt door een strafbaar feit. Dit kan lichamelijk, psychisch of materieel zijn.[61] Dit is tevens de definitie die ook in dit rapport gehanteerd wordt. Het ontbreken van een uniforme definitie is niet strijdig met Richtlijn 2012/29/EU, zolang alle betrokkenen effectief toegang hebben tot hun rechten. Wel kan de versnippering problemen geven inzake rechtszekerheid en gelijke behandeling.

[61] Gez.Decr. 14 maart 2024 Decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 november 2023 tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, *BS* 21 maart 2024.

3.1.2. Mogelijkheden tot rapporteren van een misdrijf

Van informele melding tot formele aangifte

In België kunnen bepaalde gebeurtenissen zowel informeel als formeel worden gemeld. Een informele melding houdt in dat een slachtoffer, al dan niet anoniem, mondeling of schriftelijk informatie verstrekt aan politiediensten zonder dat diens identiteit officieel wordt geregistreerd. Indien uit deze melding blijkt dat er geen sprake is van een concreet strafbaar feit, wordt de melding genoteerd en geregistreerd in de politionele systemen, maar wordt geen proces-verbaal (hierna: PV) opgesteld. Deze melding kan overgemaakt worden aan het Openbaar Ministerie (hierna: OM), maar hier is geen verplichting toe. Indien er wel sprake is van een strafbaar feit, dan is een inspecteur wel verplicht om een PV op te stellen. Er is dan geen sprake meer van een melding, maar wel van een aangifte. Opnieuw kunnen politiediensten kiezen om dit aan het parket over te maken.

Formele rapportering en DVZ

Een formele klacht, waarbij vereist wordt dat een slachtoffer officieel aangifte doet bij de politie, verplicht de politie tot het opstellen van een PV en doorzending naar het OM.[62] In dat geval kan er ook een gerechtelijk onderzoek volgen.[63] Daarnaast kunnen de politiediensten, afhankelijk van de verblijfsrechtelijke situatie van het slachtoffer, een verslag opstellen dat wordt overgemaakt aan DVZ. Dit is verplicht wanneer het slachtoffer ook een (vermoedelijke) dader van een administratief of strafrechtelijk misdrijf zonder wettig verblijf blijkt te zijn.[64] Volgens interne richtlijnen kan de DVZ gepaste maatregelen nemen wanneer iemand slachtoffer is, zoals het afzien van het uitleveren van een BGV of onmiddellijke vasthouding. Hoe het ook zij, er is in dit administratief verslag geen plaats om dit aan te duiden (wat bvb. wel het geval is voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel), en wat die maatregelen dan concreet zouden zijn, blijft vaag.

Deze aangepaste maatregelen kunnen ook enkel wanneer de betrokkene niet als (mede)dader wordt vervolgd en geen bedreiging vormt voor de openbare orde.[65] Dit kan evenwel vragen oproepen, gezien de scheiding tussen daderschap en slachtofferschap in de praktijk niet altijd duidelijk afgebakend is. In de context van huiselijk geweld wijzen verschillende studies bijvoorbeeld op het bestaan van bi-directioneel geweld, waarbij een persoon in dezelfde situatie zowel dader als slachtoffer kan zijn.[66]

---

[62] Art. 29, §1 Sv.

[63] Art. 28*quater* Sv.

[64] Art. 34 WPA

[65] VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023,26, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GAFAX1XRD.

[66] LANGHINRICHSEN-ROHLING J., "Controversies Involving Gender and Intimate Partner Violence in the United States, *Springer Science + Business Media, LLC* 2009, 9, DOI: 101007/S1119900996282 en MACHADO A., SOUSA C.,

Door de strafbaarstelling van onwettig verblijf in de Vreemdelingenwet (hierna: Vw.) kunnen slachtoffers in een precaire verblijfssituatie vaak geen formele klacht indienen zonder risico op verwijdering, en dus hun slachtofferrechten niet uitoefenen. Toch kan in bepaalde gevallen een BGV worden afgeleverd, waarvan de uitvoering tijdelijk kan worden uitgesteld in afwachting van het onderzoek, al tonen praktijkervaringen dat miscommunicatie soms tot administratieve detentie leidt.[67] Daarnaast voorziet artikel 61/2 Vw. in een uitzondering voor slachtoffers van mensenhandel of mensensmokkel. Zij kunnen, mits medewerking aan het onderzoek, een tijdelijk verblijfsrecht krijgen van 45 dagen of drie maanden en in sommige gevallen zelfs onbepaalde duur.[68] Dit verblijfsrecht is evenwel geen vrijkaart naar een permanent verblijf in België, al wordt dit vaak zo gepercipieerd. Het verblijfsrecht blijft immers in zijn wezen voorwaardelijk: het wordt slechts behouden voor zover de betrokkene blijft voldoen aan de daaraan gekoppelde voorwaarden.

Een formele klacht kan daarnaast ook worden ingediend door rechtstreeks belanghebbenden namens het slachtoffer, waaronder wettelijke vertegenwoordigers, benadeelden en burgerlijke partijen.[69]

Anoniem en vertrouwelijk rapporteren

Indien een aangifte of melding overmaakt werd aan het parket, beslist het Openbaar Ministerie discretionair of verdere stappen worden ondernomen.[70] De identiteit van de melder kan dan onder bepaalde voorwaarden worden opgevraagd.[71] De politieambtenaar heeft hierbij drie opties: 1. de persoonsgegevens opnemen in het PV (indien van toepassing), 2. ze afzonderlijk en vertrouwelijk aan het parket bezorgen, waardoor de verklaring voor het dossier anoniem wordt, of 3. ze achterwege laten. Die laatste optie kan enkel als de gegevens niet relevant of niet proportioneel zijn, of als een wettelijke geheimhoudingsplicht dit verhindert. Is de informatie daarentegen van belang voor het gerechtelijk onderzoek, dan moet de politie ze onverwijld en volledig aan de gerechtelijke overheden doorgeven.[72]

Getuigenissen van andere personen dan het slachtoffer kunnen gedeeltelijk of volledig anoniem zijn. Gedeeltelijke anonimiteit kan worden toegekend bij risico op ernstig nadeel voor de getuige of diens naasten en volledige anonimiteit kan enkel voor misdrijven in artikel 86*bis* Wetboek van

---

CUNHA O., 'Bidirectional Violence in Intimate Relationships: A Systematic Review', *Trauma, Violence, & Abuse*, 2024/*25*(2), 1680, DOI: 10.1177/15248380231193440.

[67] VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023,26, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GAFAX1XRD.

[68] Art. 61/2-61/5 Vreemdelingenwet

[69] Art. 21*bis*, §1 en 63 Sv.

[70] Art. 28*quater* Wetboek van Strafvordering.

[71] 75bis Wetboek van Strafvordering.

[72] Art. 44/1, §1 en §3 van de wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer.

Strafvordering wanneer dit noodzakelijk is.[73] Deze getuigenissen kunnen echter nooit als enig bewijs dienen.[74]

Ook een formele aangifte kan anoniem gebeuren, waarbij de naam van de aangever niet wordt vrijgegeven.[75] Deze aangifte kan wel opsporingshandelingen opstarten, maar heeft geen zelfstandige bewijswaarde en verleent geen slachtofferrechten.[76] De identiteit is enkel bekend bij het parket.[77] Enkel via formele registratie wordt men erkend in het strafproces en krijgt men toegang tot slachtofferrechten en -onthaal.[78]

Slachtofferrechten en toegankelijkheid

Loutere meldingen hebben geen bewijswaarde en geven geen toegang tot slachtofferrechten of slachtofferonthaal, al kan men wel terecht bij slachtofferhulp, waar in de praktijk drempels zoals lange wachttijden kunnen bestaan.[79] Vervolgonderzoek kan nagaan in hoeverre deze drempels een belemmering vormen en of zij mogelijk leiden tot een praktische strijdigheid met artikel 18 van de Istanbul Conventie, dat bepaalt dat dienstverlening niet afhankelijk mag worden gesteld van de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen.[80]

Hoewel het recht op slachtofferhulp volgens de Europese Slachtoffer Richtlijn ook zonder klacht moet worden gewaarborgd en dit in België formeel mogelijk is, blijft de praktische toegankelijkheid ervan problematisch en verdient zij bijkomende aandacht.[81]

---

[73] DERUYCK, F., *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Wolters Kluwer, 2024, 135.

[74] VANDROMME S., 'Anonieme inlichtingen hebben geen bewijskracht in strafproces', *Juristenkrant* 2005/ afl. 108, 7.

[75] DERUYCK, F., *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Wolters Kluwer, 2024, 81.

[76] *Ibid* en VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023,36, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GAFAX1XRD.

[77] *Ibid.*

[78] *Ibid.*

[79] VERBRUGGEN F., VERSTRAETEN R., *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelors,* 24, Larcier Intersentia, 2023; Cass. 14 januari 2009, P.08.1346.F, *Arresten van het Hof van Cassatie,* 2009/1, 115, https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/2009/01.pdf en VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023,25, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GAFAX1XRD.

[80] *Supra.*

[81] Art. 8 Europese Slachtoffer Richtlijn en Richtlijn 2012/29/EU Van het Europees Parlement en De Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb*.L 14 November 2012, 57-73, http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj.



3.1.3. De hoedanigheid van het slachtoffer en de daaraan gebonden slachtofferrechten

Uit art. 2, 6° van de Wet van 17 mei 2006 *betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten* blijkt dat een slachtoffer drie statuten kan aannemen. Het slachtoffer kan zich 1. Afzijdig houden, 2. De hoedanigheid van benadeelde persoon krijgen, of 3. de hoedanigheid van burgerlijke partij krijgen.[82] Daarnaast bestaat ook de positie van loutere klager.[83]

Een slachtoffer dat kiest om zich afzijdig te houden, wordt niet betrokken in de procedure en heeft geen rechten. Een loutere klager, die dus geen burgerlijke partij wordt, krijgt enkel beperkte informatie over de zitting.[84]

Na een klacht bij de politie wordt het slachtoffer geïnformeerd over de mogelijkheid om benadeelde persoon te worden via een verklaring bij de politie of het OM.[85] Deze hoedanigheid geeft rechten zoals informatie, inzage en juridische bijstand, maar geen procespartij status.[86]

---

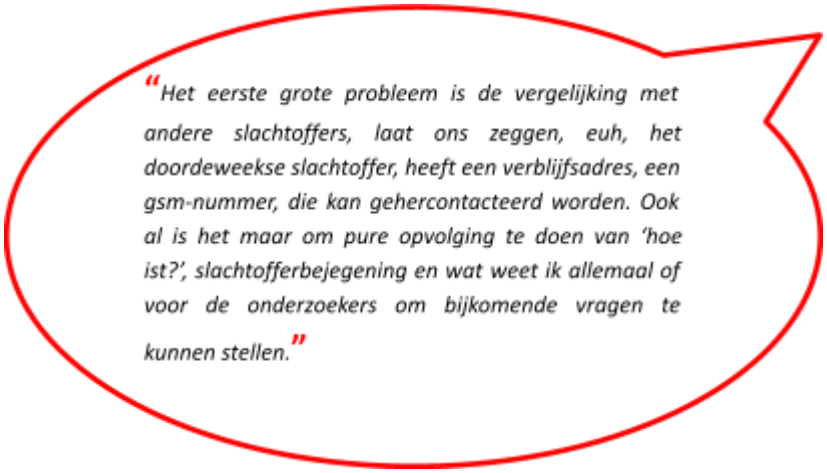
[82] DE BONDT, W., 'De positie van het slachtoffer in het strafrecht: naar een eengemaakt slachtofferstatuut' in TRAEST P., VERHAGE A. en VERMEULEN G. (eds.), *Strafrecht en strafprocesrecht: doel of middel in een veranderde samenleving?*, Wolters Kluwer, 2017, 219-252.

[83] Art. 66 Sv.

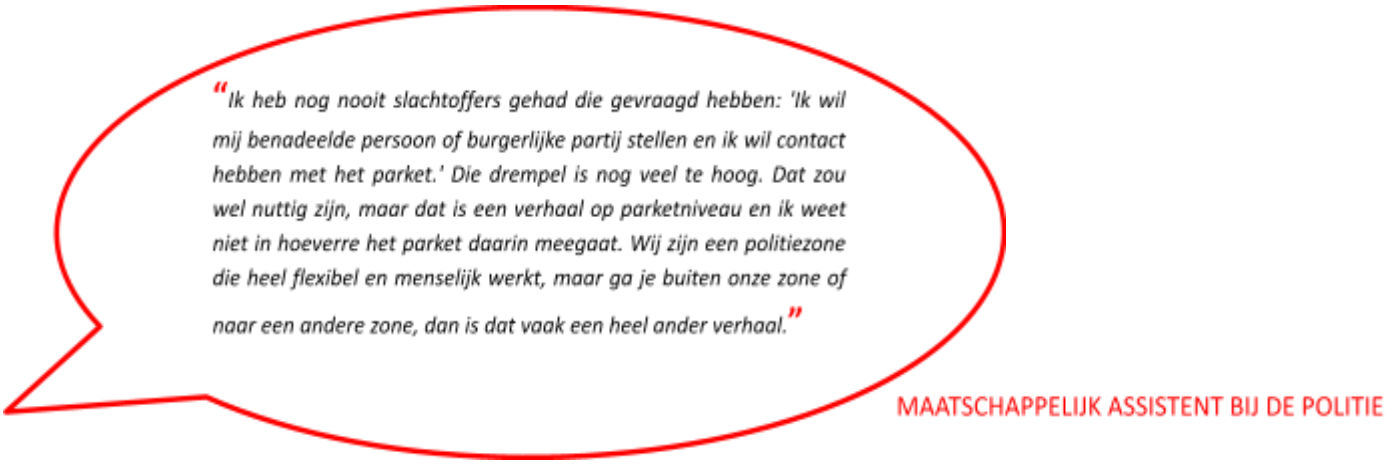
[84] SLACHTOFFERZORG, 'Gerechtelijke procedure: slachtoffer', https://www.slachtofferzorg.be/gerechtelijke-procedure-slachtoffer#top (geraadpleegd op 5 maart 2026).

[85] Art. 5*bis,* §1/1 en §2 V.T.Sv.

[86] DE BONDT W., "De positie van het slachtoffer in het strafrecht: naar een eengemaakt slachtofferstatuut" in TRAEST P., VERHAGE A. en VERMEULEN G. (eds.), *Strafrecht en strafprocesrecht: doel of middel in een veranderde samenleving?,*Wolters Kluwer, 2017, (219) 226-228.



Het slachtoffer kan zich ten slotte burgerlijke partij stellen door een klacht bij de onderzoeksrechter, waarin wordt verklaard door een misdrijf te zijn benadeeld.[87] Dit kan ook voor de raadkamer en het vonnisgerecht. De burgerlijke partij is een volwaardige procespartij en kan bijkomende onderzoeksdaden en opheffing van maatregelen vragen, naast de rechten van de benadeelde persoon.[88]



In deze studie staan vooral het recht op informatie en juridische bijstand centraal, omdat deze essentieel zijn voor toegang tot het strafrechtelijk systeem. Een gebrek aan informatie of bijstand kan een drempel vormen om aangifte te doen of deel te nemen aan de procedure.

[87] Art. 63 Sv.
[88] VAN DEN WYNGAERT C., en TRAEST P., *Strafrecht en strafprocedure in hoofdlijnen Boek 2: strafprocesrecht*, Gompel&Svacina, 2019, 630.

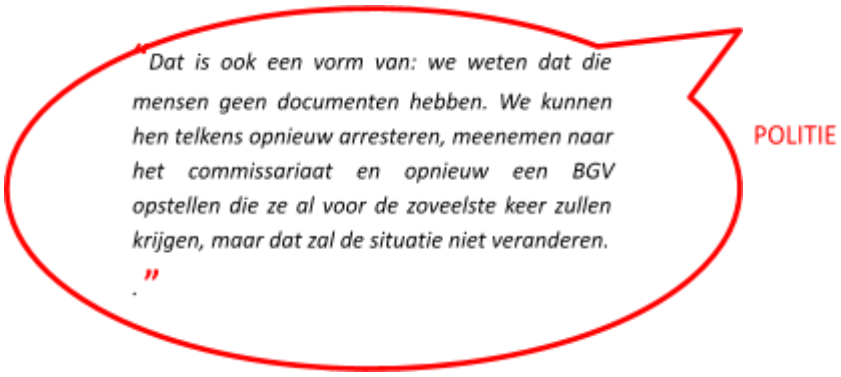
Juridische bijstand is wettelijk voorzien voor benadeelde personen en burgerlijke partijen. Anderen hebben in beginsel enkel recht op bijstand van een vertrouwenspersoon.[89] Voor benadeelde personen wordt dit geregeld via artikel 5bis VTSv. Wel kan elke betrokkene zich tijdens een verhoor laten bijstaan door een advocaat. In het kader van de Salduz-regeling (categorie I) wordt er evenwel geen advocaat automatisch aangesteld. De betrokkene beschikt wel over de mogelijkheid om zich vrijwillig door een advocaat te laten vergezellen. Dit kan zich voordoen in een stadium waarin het slachtoffer nog niet de hoedanigheid van benadeelde persoon of burgerlijke partij heeft aangenomen.[90]

3.2. De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet)

Een persoon met onwettig verblijf is aanwezig op het grondgebied en voldoet niet of niet langer aan de voorwaarden voor de toegang tot of het verblijf op het grondgebied.[91] De term “precaire verblijfssituatie” is daarentegen geen wettelijk gedefinieerd begrip, maar wordt in beleid en praktijk gebruikt om administratieve verblijfssituaties aan te duiden zoals eerder besproken in dit rapport.[92]

Een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) kan worden opgelegd aan een persoon die onwettig in België verblijft, bijvoorbeeld wegens gebrek aan geldige documenten, overschrijding van de verblijfsduur of een eerdere uitwijzingsbeslissing die niet is opgeheven. Dit geldt ook wanneer de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, nationale veiligheid of internationale betrekkingen, wanneer hij gesignaleerd staat in het Schengeninformatiesysteem of een inreisverbod heeft, of wanneer hij niet beschikt over voldoende bestaansmiddelen, zonder vergunning werkt of lijdt aan bepaalde medische aandoeningen. Ook overdrachten op basis van internationale of bilaterale akkoorden kunnen tot een BGV leiden.[93]

[89] VERHELST S., *De rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht*, Intersentia, 2013, 293.
[90] Art. 47*bis* Sv.
[91] Art. 1, §1, 4° Vreemdelingenwet.
[92] Zie p.15 e.v. voor invulling begrip.
[93] Art. 7 Vreemdelingenwet.



Ter uitvoering hiervan kan de vreemdeling in bepaalde gevallen worden vastgehouden, initieel tot twee maanden en in uitzonderlijke gevallen tot acht maanden, indien minder dwingende maatregelen niet volstaan.[94]

Het Belgisch regeringsbeleid met betrekking tot het beheer van de migratiestromen, in het bijzonder de Vw. en het Koninklijk Besluit ter uitvoering ervan, wordt toegepast door DVZ, die bevoegd is voor verblijf en verwijdering.[95] Deze beslissingen zijn administratief maar kunnen worden aangevochten en staan onder toezicht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, een administratief rechtscollege.[96]

Conform artikel 75 Vw. kan onwettig verblijf strafrechtelijk gesanctioneerd worden met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden en een geldboete van 26 tot 200 euro of met een van die straffen alleen. Artikel 75/1 Vw. bepaalt daarnaast dat een vreemdeling die verplicht werd een bepaalde plaats te verlaten of in een bepaalde plaats te verblijven en zich hieraan onttrekt, gestraft kan worden met een gevangenisstraf tot 3 maanden en een geldboete. In geval van herhaling binnen 3 jaar worden deze straffen gebracht op een gevangenisstraf van een maand tot twaalf maanden en een geldboete van 100 tot 1000 euro of een van deze straffen alleen.[97] In de praktijk blijkt echter dat dit zelden wordt toegepast en valt een veroordeling voor deze feiten meestal samen met een veroordeling voor andere strafbare feiten.[98]

[94] Art. 7 en 29 Vreemdelingenwet.
[95] X., 'Over DVZ', *ibz Vreemdelingenzaken*, https://dofi.ibz.be/nl/over-dvz (geraadpleegd op 28 oktober 2025).
[96] VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023,18, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GAFAX1XRD.
[97] Art. 75 §3 Vw.
[98] VANDENNIEUWENHUYSE E., 'Strafrecht als instrument van het migratiebeleid, of omgekeerd? De verwijderingsstraf', *Nullum Crimen* 15(1), 2020.

Daarenboven oordeelde het Hof van Cassatie op in een arrest van 22 november 2023 dat een rechter maar een gevangenisstraf kan opleggen wegens onwettig verblijf aan een vreemdeling wanneer (1) de vreemdeling ook veroordeeld wordt voor andere feiten; (2) hij eerder een terugkeerprocedure met dwangmaatregelen doorliep in de zin van de Terugkeerrichtlijn; en (3) hij daarna in het land is gebleven zonder een gegronde reden te rechtvaardigen waarom hij hier is gebleven.[99]

Artikel 81 van die wet bepaalt daarnaast dat alle overtredingen tegen de Vw. en de artikelen van het Sw. die mensenhandel en mensensmokkel strafbaar stellen worden opgespoord en vastgesteld door officieren van gerechtelijke politie, ook die met beperkte bevoegdheid, en door ambtenaren van de Federale en Lokale Politie. Hiertoe zijn de betrokken opsporings- en inspectieambtenaren wettelijk verplicht om de minister of zijn gemachtigde alle documenten en inlichtingen te bezorgen die nuttig zijn voor de uitoefening van diens taken. De omzendbrief COL 08/2023 preciseert in dit verband dat er “geen terughoudendheid” hoeft te bestaan bij het meedelen van gegevens die nuttig kunnen zijn voor de correcte identificatie of bepaling van de nationaliteit aan de DVZ.[100]

3.3. De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt

De Wet op het politieambt (hierna: WPA) vormt het juridisch kader voor de organisatie, bevoegdheden en werking van de Belgische politiediensten.

Volgens artikel 21 WPA zijn de politiediensten bevoegd toe te zien op de naleving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.[101] Ze hebben als opdracht vreemdelingen te vatten die geen houder zijn van de identiteitsstukken of van de documenten vereist door de reglementering op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.[102] Hiertoe kan de politie, in geval van twijfel aan de geldigheid van het verblijfsstatuut van de vreemdeling, een administratief PV opmaken en bezorgen aan DVZ. Dit kan ook als het gaat om een persoon die aangifte komt doen van een misdrijf.[103] Dit wordt een

[99] Cass. 22 november 2023, P.23.0997.F/1.
[100] Omz. Col.Pg. 13 december 2023 betreffende de gegevensstromen tussen het Openbaar Ministerie en de dienst vreemdelingenzaken (DVZ), https://5370.f2w.bosa.be/sites/default/files/COL%2008%202023_0.zip.
[101] Art. 21 WPA.
[102] *Ibid.*
[103] VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., ‘Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België’, Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023,24, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GAFAX1XRD.

verplichting wanneer het een (vermoedelijke) dader van een administratief of strafrechtelijk misdrijf zonder wettig verblijf betreft.[104] Wij interpreteren deze bepaling aldus dat deze verplichting in de praktijk steeds van toepassing is, gezien onwettig verblijf op zichzelf zowel administratief- als strafrechtelijk strafbaar gesteld is. Een persoon in een precaire verblijfssituatie kan dus per definitie als (vermoedelijke) dader van een dergelijk misdrijf worden beschouwd.

Daarnaast bepaalt artikel 44/1 WPA dat de politiediensten die informatie verkregen tijdens gerechtelijke onderzoeken die nuttig zijn voor de bestuurlijke politie, dit onmiddellijk moeten doorgeven aan de bevoegde bestuursoverheden, zoals de DVZ, tenzij dat het strafonderzoek zou schaden.[105]

Onwettig binnenkomen of verblijven in België is een misdrijf en wordt strafrechtelijk gesanctioneerd conform artikel 75 Vw. zoals hierboven besproken. Hoewel er geen expliciete algemene meldingsplicht bestaat voor onwettig verblijf, volgt uit de samenlezing van de Vw., de WPA en beleidsrichtlijnen dus dat een structurele informatiestroom naar DVZ bestaat.[106] In de praktijk kan elk contact met de politie dus leiden tot identificatie en administratieve opvolging, ook wanneer dit oorspronkelijk los staat van migratiehandhaving, bijvoorbeeld bij een aangifte van een misdrijf als slachtoffer. Het is daarom relevant te onderzoeken in welke mate deze informatiestroom effectief wordt toegepast. Hierop wordt nader ingegaan in ‘Deel 3’ van dit onderzoeksrapport, waar de praktijkervaringen van politiediensten en het Openbaar Ministerie worden besproken.[107]

4. De internationale en Europese normen en mensenrechtenverplichtingen inzake de bescherming van de slachtoffers en toegang tot de rechter

De positie van sekswerkers in een precaire verblijfssituatie wordt niet alleen bepaald door het Belgische recht, maar ook door een ruimer internationaal en Europees normatief kader. Dit kader legt staten concrete verplichtingen op met betrekking tot de bescherming van slachtoffers en hun effectieve toegang tot de rechter, ongeacht hun verblijfsstatus. In het volgende

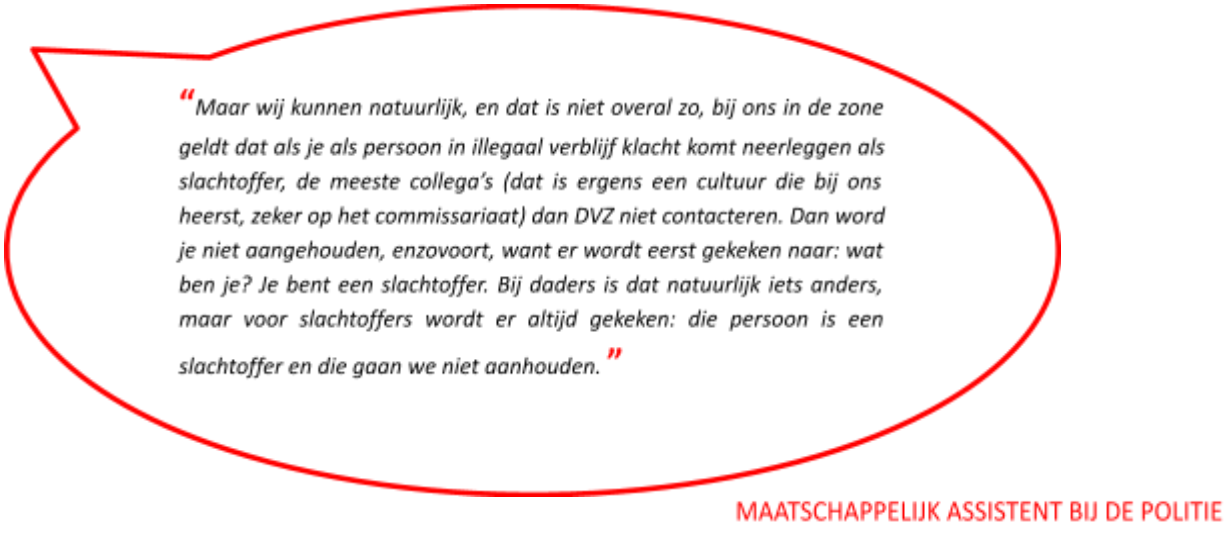
[104] Art. 34 WPA.
[105] Art. 44/1 WPA.
[106] VREEMDELINGENRECHT.BE, ‘Onwettig verblijf is strafbaar – hulp bieden niet’, *website,* https://www.vreemdelingenrecht.be/mensen-zonder-wettig-verblijf/onwettig-verblijf-strafbaar-hulp-bieden-niet (geraadpleegd op 1 maart 2026).
[107] *infra*, p. 41 en 42.

onderdeel van het onderzoeksrapport wordt de slachtofferbescherming zoals uitgewerkt in de Europese Slachtofferrichtlijn, de Istanbul Conventie en de relevante mensenrechtenverplichtingen voortvloeiend uit het EVRM toegelicht. Daarnaast wordt nagegaan of het huidige Belgische kader daadwerkelijk voldoet aan deze normen, dan wel of er sprake is van een structurele kloof tussen de juridische verplichtingen en de praktische realiteit.

4.1. Het Europees normatief kader

4.1.1. De Europese Slachtofferrichtlijn

De Europese Slachtofferrichtlijn 2012/29/EU beoogt een basisbescherming te garanderen voor alle slachtoffers, ongeacht hun verblijfsstatus, door hen recht te geven op informatie, bescherming, ondersteuning en deelname aan strafprocedures.[108] Lidstaten moeten slachtoffers bovendien behandelen met respect, integriteit en zonder discriminatie.[109]



[108] Richtlijn 2012/29/EU Van het Europees Parlement en De Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb*.L 14 November 2012, 57-73, http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj.

[109] EUROPESE COMMISSIE, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, 11 mei 2020, 188, 2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0188&qid=1761318397820.

De overwegingen van de richtlijn benadrukken dat slachtoffers beschermd moeten worden tegen secundaire victimisatie. Daarnaast stellen zij dat de rechten van slachtoffers niet afhankelijk mogen zijn van hun verblijfsstatus.[110] Bijzondere aandacht dient daarbij uit te gaan naar kwetsbare personen, waaronder slachtoffers zonder verblijfsrecht.[111] Hoewel deze overwegingen niet bindend zijn, sturen zij de interpretatie van de richtlijn en roepen zij de vraag op in welke mate het Belgische kader hieraan voldoet.

Artikel 1 bevestigt het non-discriminatiebeginsel, terwijl artikel 4 het recht op informatie bij het eerste contact met de autoriteiten waarborgt. In België werd dit recht omgezet via artikel 3bis VT.Sv., maar deze bepaling blijft vaag en wordt niet gesanctioneerd, waardoor zij in de praktijk beperkt effect heeft. Bovendien is voor een meer uitgewerkt recht op informatie doorgaans de hoedanigheid van benadeelde persoon vereist[112], wat de toegang tot rechten voor personen in een precaire verblijfssituatie kan bemoeilijken.

Daarnaast verplichten artikel 8 en 22 lidstaten om toegang tot slachtofferhulp en bescherming te waarborgen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare slachtoffers.[113] België heeft de richtlijn formeel omgezet via een uitgebreid pakket aan maatregelen, waaronder de wet van 28 oktober 2016. Toch ontbreekt een coherent systeem om de specifieke beschermingsnoden van kwetsbare slachtoffers systematisch te identificeren.[114] Buiten de categorie van minderjarigen blijft de toekenning van beschermingsmaatregelen grotendeels afhankelijk van de discretionaire beoordeling van parket en rechters.[115]

---

[110] Richtlijn 2012/29/EU Van het Europees Parlement en De Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb*.L 14 November 2012, 57-73, http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj.

[111] *Ibid.*

[112] Art. 3bis V.T. Sv.

[113] Richtlijn 2012/29/EU Van het Europees Parlement en De Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb*.L 14 November 2012, 57-73, http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj.

[114] De Backer, K., 'VOCIARE: Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe. National report Belgium.', *Victim Support Europe*, 51, https://victim-support.eu/wp-content/uploads/2021/02/VOCIARE_National_Report_Belgium_interactive.pdf (geraadpleegd op 23 oktober 2025).

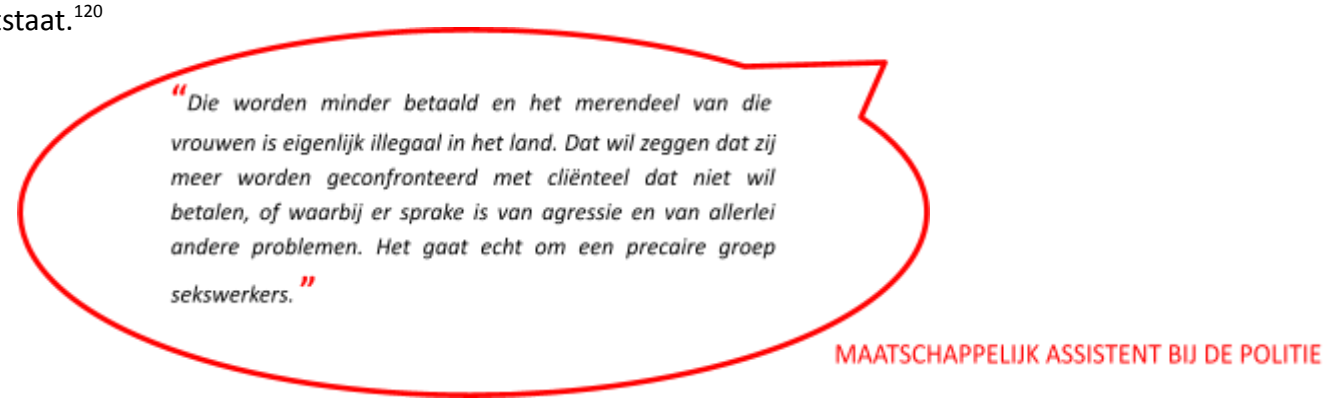
[115] VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023,24, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GAFAX1XRD.

Dit heeft tot gevolg dat slachtoffers in een precaire verblijfssituatie in de praktijk vaak geen effectieve toegang hebben tot fundamentele rechten, zoals een veilige omgeving om misdrijven te melden en toegang tot juridische bijstand. Tegen deze achtergrond rijst de vraag of het Belgische kader daadwerkelijk voldoet aan de door de richtlijn opgelegde minimumnormen.[116]

4.1.2. Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (De Istanbul Conventie/Het Verdrag van Istanbul)

De Istanbul Conventie vormt het eerste bindende en uitgebreide rechtsinstrument inzake geweld tegen vrouwen en verplicht staten, waaronder België, om een coherent kader van wetgeving, beleid en ondersteuningsdiensten te ontwikkelen.[117] Het Verdrag kwalificeert geweld tegen vrouwen als een mensenrechtenschending en een vorm van discriminatie, en omvat alle vormen van gendergerelateerd geweld, inclusief fysieke, seksuele, psychologische en economische schade.[118]

Bovendien zijn vrouwen in een precaire verblijfssituatie bijzonder kwetsbaar voor dergelijk geweld, onder meer door afhankelijkheidsrelaties en het risico op migratierechtelijke gevolgen.[119] Hierdoor leidt de vrees voor vervolging of uitzetting er vaak toe dat zij geen aangifte doen, waardoor geweld ondergerapporteerd blijft en een vicieuze cirkel van straffeloosheid ontstaat.[120]



[116] *Ibid.*
[117] PICUM, Achieving a world free from violence against all women, regardless of migration status, November 2020, 1, https://picum.org/wp-content/uploads/2020/11/Istanbul-Convention-Fact-Sheet-November-2020.pdf. en INSTITUUT VOOR DE GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN, 'Het Verdrag van Istanbul of het verdrag inzake de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CAHVIO)', *website* 2025, https://igvm-iefh.belgium.be/nl/themas/internationaal/raad-van-europa/cahvio (geraadpleegd op 20 november 2025).
[118] Art. 3 Verdrag van de Raad van Europa van 11 mei 2011 inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *ETCS* nr. 210.
[119] PICUM, Achieving a world free from violence against all women, regardless of migration status, November 2020, 2, https://picum.org/wp-content/uploads/2020/11/Istanbul-Convention-Fact-Sheet-November-2020.pdf.
[120] *Ibid.*

Daarnaast legt de Conventie zowel materiële als procedurele verplichtingen op. Zo waarborgt artikel 4 het recht om vrij van geweld te leven en vereist non-discriminatoire toepassing, ongeacht verblijfsstatus.[121] Ook verplicht artikel 21 staten om slachtoffers effectief toegang te geven tot klachtenmechanismen, terwijl het Verdrag ook voorziet in civiele rechtsmiddelen en schadevergoeding.[122] Daarnaast legt artikel 12 een preventieplicht op, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, waaronder personen in een precaire verblijfssituatieverblijfspositie, en het bestrijden van stereotypen en stigma.[123]

Verder erkent de Conventie een recht op uitgebreide ondersteuning, waaronder kosteloze en vertrouwelijke juridische en psychosociale bijstand, huisvesting, gezondheidszorg en andere sociale diensten.[124] Deze waarborgen zijn essentieel om slachtoffers in staat te stellen geweld te melden en bescherming te verkrijgen.

4.1.3. GREVIO's *(Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Belgium*

Op 21 september 2020 publiceerde GREVIO haar eerste evaluatierapport over de implementatie van de Istanbul Conventie in België. [125] GREVIO is een onafhankelijk toezichtsorgaan op het gebied van de mensenrechten en is belast met het toezicht op de implementatie van de Istanbul Conventie door haar partijen.[126] GREVIO stelt vast dat het Belgische beleid tekortschiet in een systematische en geïntegreerde aanpak van geweld tegen vrouwen, onder meer doordat onvoldoende rekening wordt gehouden met meervoudige discriminatie.[127]

---

[121] Art. 4 Verdrag van de Raad van Europa van 11 mei 2011 inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *ETCS* nr. 210.
[122] Art. 18 en 29 Verdrag van de Raad van Europa van 11 mei 2011 inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *ETCS* nr. 210.
[123] RAAD VAN EUROPA, Preventing violence against women, article 12 of the Istanbul convention: a collection of papers On the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 7, https://rm.coe.int/168046e1f0.
[124] Art. 20 Verdrag van de Raad van Europa van 11 mei 2011 inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *ETCS* nr. 210.
[125] GREVIO, GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Belgium, 21 September 2020, 5, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/nl_rapport_2020_grevio.pdf.
[126] *Ibid.*
[127] *Ibid.*

Daarnaast wordt het beleid gekenmerkt door versnipperde coördinatie tussen federale en gewestelijke niveaus, wat de coherentie ondermijnt. [128] Ook het nationale coördinatieorgaan beschikt volgens GREVIO over onvoldoende middelen en autoriteit om een effectieve transversale aanpak te waarborgen.[129]
Op het vlak van gegevensverzameling identificeert GREVIO belangrijke tekortkomingen: data zijn zowel kwalitatief als kwantitatief ontoereikend, onvoldoende geharmoniseerd en niet systematisch toegankelijk.[130] Dit draagt bij aan het structurele probleem van onderrapportage van geweld.

Verder uit GREVIO bezorgdheid over de financiering van het beleid: middelen zijn onduidelijk, ongelijk verdeeld en vaak onvoldoende, terwijl gespecialiseerde organisaties met financiële onzekerheid kampen.[131] Het rapport stelt dat hoewel België inspanningen heeft geleverd inzake het bevorderen van de specialisatie van de structuren die vrouwelijke slachtoffers van gendergeweld kunnen opvangen en huisvesten, er aanzienlijke tekorten blijven bestaan, zowel wat capaciteit betreft als wat de toegankelijkheid van diensten aangaat.[132]

Met name bepaalde groepen, waaronder sekswerkers en migranten, ondervinden moeilijkheden bij de toegang tot opvang, onder meer door de betalende aard van opvang in bepaalde regio's.[133] Dit is strijdig met de door de Raad van Europa ontwikkelde minimumnormen inzake kosteloze opvang, die vereisen dat diensten gratis toegankelijk zijn en niet mogen worden geweigerd wegens betalingsonmacht. Deze normen vinden bovendien steun in onder meer art. 2 en 3 EVRM, het non-discriminatiebeginsel zoals geformuleerd in art. 14 EVRM en de due-diligenceverplichtingen uit art. 4(c) DEVAW.[134]

---

[128] *Ibid.*
[129] *Ibid.*
[130] GREVIO, GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Belgium, 21 september 2020, 8, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/nl_rapport_2020_grevio.pdf.
[131] *Ibid.*
[132] GREVIO, GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Belgium, 21 september 2020, 8, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/nl_rapport_2020_grevio.pdf.
[133] *Ibid.*
[134] RAAD VAN EUROPA, Combating violence against women: minimum standards for support services, september 2008, https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/source/eg-vaw-conf(2007)study%20rev.en.pdf.

In recente evaluaties bevestigt GREVIO ook dat België tekortschiet in de implementatie van de Conventie, onder meer op het vlak van dataverzameling, opvangcapaciteit en financiële toegankelijkheid van diensten.[135] Deze tekortkomingen beperken de effectieve toegang tot bescherming en versterken het probleem van onderrapportage.[136]



Vanessa leeft in een informele huisvestingssituatie. Haar verblijfsstatus beperkt haar toegang tot stabiele en formele huisvesting, waardoor zij aangewezen is op onzekere woonomstandigheden. Nadat zij geconfronteerd werd met geweld, zag zij af van aangifte. De dreiging van een bevel om het grondgebied te verlaten gaat voor haar immers gepaard met het reële risico haar woning te verliezen. Dakloosheid vormt daarbij een even grote, zo niet grotere, drempel dan de angst voor deportatie. Haar situatie toont hoe het gebrek aan toegankelijke en kosteloze opvang de toegang tot bescherming en justitie rechtstreeks ondermijnt.

Deze financiële en structurele drempels zijn bijzonder problematisch voor sekswerkers met een irreguliere verblijfsstatus, aangezien zij de toegang tot opvang en ondersteuning beperken en daarmee ook een belangrijke belemmering vormen voor het melden van geweld.

4.1.4. Nationaal Actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (NAP) 2021-2025

Het Nationaal Actieplan 2021–2025 (hierna: NAP), goedgekeurd op 26 november 2021, is gebaseerd op de Istanbul Conventie en de aanbevelingen van GREVIO.[137] Het erkent expliciet dat personen in irregulier verblijf, in het bijzonder vrouwen, een verhoogd risico lopen op

[135] GREVIO, Building trust by delivering support, protection and justice: Belgium First thematic evaluation report, 27 November 2025, 4, https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-support-/4880298138.
[136] *Ibid.*
[137] INSTITUUT VOOR DE GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN, 'Beleid', *website* 2025, https://igvm-iefh.belgium.be/nl/themas/geweld/beleid (geraadpleegd op 23 november 2025).

gendergerelateerd en seksueel geweld, en structurele drempels ervaren in de toegang tot hulp. Dit vormt een belangrijke beleidsmatige basis voor het onderzoek naar *Safe Reporting*.

Het NAP identificeert tekortkomingen in de toegankelijkheid van opvang en ondersteuning, met name voor vrouwen in een precaire verblijfspositie.[138] Financiële drempels en beperkte capaciteit van gespecialiseerde opvangstructuren bemoeilijken effectieve toegang.[139] Hoewel maatregelen worden genomen, zoals versterking van opvangstructuren, genderbewuste organisatie van asielcentra en opleiding van personeel, blijven deze knelpunten bestaan.[140]

Daarnaast bevat het NAP specifieke maatregelen ten aanzien van slachtoffers zonder wettig verblijf.[141] Zo wordt voorzien dat de politie bij contact met personen zonder verblijfstitel hun slachtofferstatus moet signaleren aan DVZ.[142] Ook moet gemeld worden of de aangetroffen persoon al dan niet slachtoffer is van seksueel geweld zodat DVZ hier rekening mee kan houden.[143] Dit lijkt opmerkelijk in het licht van het standpunt van het Nationale Platform van het maatschappelijk middenveld, dat als monitoringsorgaan stelt dat communicatie tussen de politie en de DVZ problematisch van aard is. Daarnaast is het onduidelijk hoe en waar deze informatie gecommuniceerd moet worden, en blijft het onduidelijk wat er concreet wordt bedoeld met het rekening houden met het slachtofferstatuut en wat DVZ in de praktijk met deze informatie doet. Tegelijk wordt getracht de toegang tot zorg te verbeteren, onder meer door het wegnemen van identificatievereisten in Zorgcentra na Seksueel Geweld (hierna: ZSG).[144]

Het advies van het Nationaal Platform van het maatschappelijk middenveld[145] benadrukt dat het beleid blijft kampen met een gebrek aan uniforme slachtofferbehandeling, gebrekkige coördinatie en onvoldoende gegevensverzameling.[146]Ook wijst het op structurele

[138] RAAD VAN MINISTERS, Nationaal Actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (NAP), 26 November 2021, 79, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/20211125-nap-2021-2025-clean-nl.pdf.
[139] *Ibid.*
[140] RAAD VAN MINISTERS, Nationaal Actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (NAP), 26 November 2021,120, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/20211125-nap-2021-2025-clean-nl.pdf.
[141] RAAD VAN MINISTERS, Nationaal Actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (NAP), 26 November 2021,122, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/20211125-nap-2021-2025-clean-nl.pdf.
[142] *Ibid.*
[143] *Ibid.*
[144] *Ibid.*
[145] Een federaal orgaan dat het mandaat heeft om het NAP te monitoren.
[146] NATIONAAL PLATFORM VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD, 'Belangrijkste aanbevelingen van het nationaal platform van het maatschappelijk middenveld, 2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/media/documents/Belangrijkste%20aanbevelingen%20van%20het%20Nationale%20Platform%20van%20het%20Maatschappelijk%20Middenveld%20bij%20de%20de%20uitvoering%20van%20het%20NAP%20in%20de%20strijd%20tegen%20gendergerelateerd%20geweld%202021-2025.pdf.

onderfinanciering van opvang en hulpverlening, en de beperkte toegankelijkheid ervan voor personen in irregulier verblijf.[147] Cruciaal is dat het Platform expliciet stelt dat de meldingsplicht van de politie aan de DVZ een belangrijke drempel vormt voor slachtoffers om geweld te melden en daarmee de doelstellingen van het NAP ondermijnt.[148]



Valentina is een sekswerker met Spaanse verblijfsdocumenten. Na een gewelddadige overval in Leuven deed zij hiervan aangifte bij de politie. Die reageerde correct en nam meteen de zaak ernstig. Via haar netwerk kwam zij in contact met drie andere slachtoffers zonder verblijfsdocumenten. Zij zagen, ondanks de positieve ervaring van Valentina, af van aangifte wegens aanhoudend wantrouwen tegenover de politie.

Dit illustreert hoe migratiestatus niet alleen individuele keuzes beïnvloedt, maar ook doorwerkt in informele netwerken waarin risico's worden ingeschat.

Sekswerk en precair verblijf worden bovendien sterk beïnvloed door gender. Gender speelt een belangrijke rol in de manier waarop personen worden gepercipieerd en behandeld door autoriteiten en hulpverleners. Daarbij is een intersectioneel perspectief essentieel om blinde vlekken te vermijden. Zo bevinden ook mannelijke sekswerkers zonder wettig verblijf zich vaak in een bijzonder kwetsbare positie. De combinatie van een irreguliere verblijfsstatus, betrokkenheid bij sekswerk en het sociale stigma rond (veronderstelde) homoseksualiteit kan leiden tot specifieke vormen van meervoudige discriminatie.[149] Empirisch onderzoek toont bovendien aan dat ook mannelijke sekswerkers frequent slachtoffer zijn van geweld, terwijl zij zowel in beleid als in onderzoek sterk onderbelicht blijven.[150] Vergelijkbare meervoudige kwetsbaarheid geldt voor trans sekswerkers, bij wie de combinatie van een irreguliere verblijfsstatus, sekswerk en transfobie en misgendering door autoriteiten en hulpverleners kan

[147] *Ibid*.
[148] *Ibid.*
[149] CASTANEDA H., 'Structural vulnerability and access to medical care among migrant street-based male sex workers in Germany', *Social Science & Medicine*, 84/2013, 94.
[150] AINE G., 'Violence Against Male Sex Workers: A systematic Scoping Review of Quantitative Data', Journal of Homosexuality', 2021/68(2), 336, DOI:101080/00918369.

leiden tot bijkomende drempels bij het rapporteren van misdrijven. Hierdoor schiet de bescherming en ondersteuning voor mannelijke slachtoffers vaak tekort.



Adam is een mannelijke sekswerker die in een Fedasil-centrum verblijft terwijl zijn asielaanvraag nog loopt. Zijn verblijf is precair, waardoor hij ervoor kiest geen problemen te maken. Hij wordt echter regelmatig geconfronteerd met verbaal en fysiek geweld, zowel van andere bewoners in het centrum als van klanten. Uit angst voor represailles en omdat alternatieve opvang nauwelijks mogelijk is, ziet hij echter steed af van aangifte. Zijn wantrouwen wordt bovendien versterkt door eigen eerdere ervaringen met de politie en verhalen van anderen die na een klacht negatieve gevolgen ondervonden.

De ratio legis van *Safe Reporting* moet dan ook breed worden opgevat. Een restrictieve toepassing die zich enkel richt op vrouwelijke sekswerkers zou moeilijk verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel en met de verplichting van staten om effectieve bescherming te bieden aan alle slachtoffers van geweld, ongeacht gender of verblijfsstatus. Deze verplichting wordt nogmaals bevestigd in Richtlijn 2024/135 zoals hierna toegelicht.

Het NAP vormt aldus een relevant maar onvolledig kader: het erkent de problematiek, maar de combinatie van structurele tekortkomingen en de meldingsplicht aan de DVZ illustreert een kloof tussen beleidsintenties en praktijk. Precies deze spanning onderstreept de noodzaak van *Safe Reporting*-mechanismen in België.

4.1.5. EU-Richtlijn 2024/1385 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

Voorts verdient EU-Richtlijn 2024/1385 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld bijzondere aandacht.[151] Deze richtlijn stelt verschillende feiten in de Europese Unie strafbaar zoals genitale verminking, het zonder toestemming delen van intieme beelden en online aanzetten tot haat of geweld. Ook bevat de richtlijn gedetailleerde regels over de bijstand

[151] Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *Pb*.L 24 mei 2024.

en bescherming die de lidstaten aan slachtoffers moeten verlenen. Zo erkent overweging 71 van de preambule uitdrukkelijk dat slachtoffers van intersectionele discriminatie, zoals vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus of -vergunning, migrantenvrouwen zonder papieren en vrouwen in de prostitutie, een verhoogd risico lopen op geweld en om die reden specifieke bescherming en ondersteuning moeten krijgen. Dit bevestigt dat de doelgroep van dit onderzoek ook binnen het Europese rechtskader als bijzonder kwetsbaar wordt erkend.

Daarnaast is artikel 14, lid 3, van de richtlijn bijzonder relevant. Dit legt de plicht op aan staten nodige maatregelen te nemen zodat iedereen die weet of te goeder trouw vermoedt dat geweld tegen vrouwen of huiselijk geweld heeft plaatsgevonden of dreigt plaats te vinden, hiervan aangifte kan doen bij de bevoegde autoriteiten, zonder negatieve gevolgen te hoeven vrezen. De bestaande informatiestroom tussen politie en DVZ, vrees voor detentie en de dreiging van uitzetting kunnen precies als dergelijke 'negatieve gevolgen' worden begrepen. Dit artikel biedt bijgevolg een sterk Europeesrechtelijk argument voor de invoering van *Safe Reporting*: zolang sekswerkers in een precaire verblijfssituatie aangifte moeten doen met het risico op uitwijzing, voldoet België niet aan de vereisten die deze richtlijn stelt.

Ten slotte stelt artikel 36 dat lidstaten moeten voorzien in zowel een algemene als gespecialiseerde opleiding voor onder andere politieambtenaren. Deze opleiding moet hen helpen met het traumabewust omgaan met slachtoffers en het identificeren, voorkomen en aanpakken van gevallen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Bovendien moeten de autoriteiten bevoegd voor het ontvangen van aangiftes van slachtoffers een gespecialiseerde opleiding krijgen om de aangifte van een misdrijf te vergemakkelijken en het slachtoffer hierbij te steunen. Deze opleiding heeft tot doel secundaire victimisatie te vermijden.

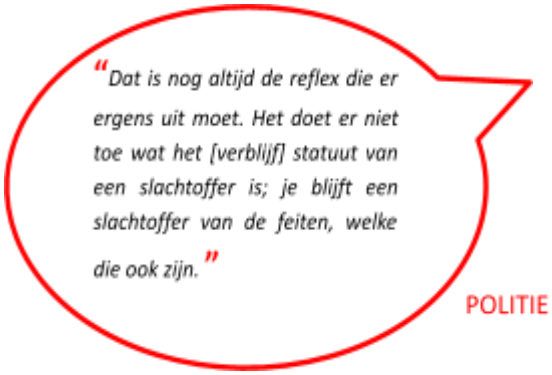
De richtlijn werd op 24 mei 2024 aangenomen en werd nog niet omgezet in nationaal recht. Dit dient te gebeuren tegen 14 juni 2027.[152] Desondanks dient de huidige wetgeving reeds richtlijnconform te worden geïnterpreteerd.[153] Artikel 39 bepaalt bovendien dat lidstaten uiterlijk 14 juni 2029 nationale actieplannen moeten vaststellen.

Hoewel de richtlijn zich focust op geweld tegen vrouwen, mag niet uit het oog verloren worden dat ook mannen en trans personen slachtoffer kunnen zijn. In België is naar schatting 15% van de sekswerkers man en 5% transgender.[154] Bovendien blijkt dat 58,8% van de mannelijke

[152] Artikel 49 Richtlijn (EU) 2024/1385.
[153] HvJEU 10 april 1984, nr. 14/83. *Von Colson en Kamman t. Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.
[154]MUNSCH L., 'Sociale bescherming bij sekswerkers: Kwalitatief onderzoek naar de ervaring van de sociale bescherming en een eigen statuut voor sekswerkers in België', masterproef VUB 2019, 3.

sekswerkers, begeleid door vzw Alias, zich in een precaire verblijfssituatie bevindt.[155] Ook zij zijn kwetsbaar voor geweld en agressie. Dit wordt erkend in overweging 12 van de Richtlijn, die stelt dat de geboden bescherming gegarandeerd moet worden voor alle slachtoffers, ongeacht gender.

4.2. Mensenrechtenverplichtingen



Ook vanuit mensenrechtelijk perspectief rijst de vraag in hoeverre een systeem waarbij politie informatie doorgeeft aan de Dienst Vreemdelingenzaken verenigbaar is met de verplichtingen van staten om effectieve toegang tot bescherming en justitie te waarborgen. Volgens de doctrine van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) mogen de rechten uit het EVRM immers niet "theoretisch en illusoir" zijn, maar moeten zij "praktisch en effectief" worden gegarandeerd.[156] Dit effectiviteitsbeginsel, zoals toegelicht door Georgios Serghides[157] en geworteld in artikel 31, lid 1 van het Weens Verdragenverdrag, vereist dat rechten zodanig worden geïnterpreteerd dat zij hun volle praktische werking behouden en daadwerkelijk toegankelijk zijn.[158]

Toegepast op de onderzoeksvraag impliceert dit dat de formele mogelijkheid voor slachtoffers om aangifte te doen onvoldoende is wanneer structurele drempels, zoals het risico op migratiehandhaving, deze toegang in de praktijk uithollen. In dat geval wordt de toegang tot bescherming en justitie immers illusoir.

Deze benadering sluit aan bij de vaste rechtspraak van het Hof inzake de positieve verplichtingen onder artikel 3 EVRM. Staten moeten personen beschermen tegen ernstige vormen van geweld door derden wanneer zij wisten of hadden moeten weten dat er een reëel risico bestond, en zij dienen daartoe redelijke maatregelen te nemen die effectieve toegang tot bescherming en

[155] ALIAS VZW, 'Activiteitenrapport: Synthese 2024: AV van 5 juni 2025', 30, https://alias.brussels/ressource/activiteitenverslag-2024/. Van de 325 bevraagde personen beschikt 38,8% niet over een verblijfsvergunning, 16% deed een aanvraag voor internationale bescherming en 4% beschikt over een tijdelijke verblijfsvergunning.

[156] EHRM 13 mei 1980, nr. 6694/74, *Artico t. Italië*, §33, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57424.

[157] Rechter bij het EHRM sinds 2016

[158] Art. 31 (1) WVV.; Georgios A. Serghides, *'The Principle of Effectiveness and its Overarching Role in the Interpretation and Application of the European Convention on Human Rights (ECHR): The Norm of All Norms and the Method of All Methods'*, aangehaald in D. Rietiker en S. Steller, "Publication Review", European Human Rights Law Review 2023, afl. 2, 194-199.

onderzoek waarborgen.[159] Dit geldt des te sterker voor personen in een kwetsbare positie.[160] In die zin heeft het Hof erkend dat sekswerkers, zeker wanneer zij geconfronteerd worden met bijkomende factoren zoals migratiestatus en gender, bijzondere bescherming behoeven.[161]

De kern van deze analyse wordt echter gevormd door het arrest *F.M. e.a. t. Rusland*, waarin het Hof expliciet vaststelt dat een algemene en passieve houding van de autoriteiten ten aanzien van geweld tegen vrouwelijke migranten in een precaire verblijfssituatie kan leiden tot een discriminerend patroon in de zin van artikel 14 EVRM.[162] Het Hof benadrukt dat de combinatie van gender, migratiestatus en economische kwetsbaarheid aanleiding gaf tot een "discriminatory attitude towards irregular female foreign migrant workers", waardoor een klimaat ontstond waarin uitbuiting en mensenhandel konden floreren.[163] Dit is een unicum aangezien dit de eerste keer is dat het Hof vanuit een genderperspectief naar mensenhandel kijkt en expliciet het woord intersectionaliteit benoemt in haar uitspraak.[164]

Naast artikel 3 EVRM speelt artikel 14 EVRM, het non-discriminatiebeginsel, ook een belangrijke rol. In *Opuz t. Turkije* kwalificeerde het Hof het falen om geweld tegen vrouwen serieus te nemen en adequaat te bestrijden als discriminatie op grond van geslacht in de zin van artikel 14.[165]

In het licht van deze rechtspraak kan een systeem waarin meldingsmechanismen structureel verbonden zijn met migratiehandhaving moeilijk worden verzoend met de vereisten van het EVRM. Wanneer slachtoffers het risico lopen dat contact met de politie leidt tot detectie en mogelijke verwijdering, ontstaat een afschrikkend effect dat hen verhindert om bescherming te zoeken. Dit leidt niet alleen tot onderrapportering van geweld, maar ondermijnt ook de capaciteit van de staat om zijn positieve verplichtingen onder artikel 3 EVRM na te komen. Bovendien dreigt een dergelijke praktijk, wanneer zij disproportioneel gevolgen heeft voor bepaalde groepen zoals sekswerkers in een precaire verblijfssituatie, te resulteren in indirecte discriminatie zoals bedoeld in artikel 14 EVRM.

---

[159] EHRM 4 december 2003, nr. 39272/98, *M.C. v. Bulgaria,* §§149-151, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61521.

[160] HERI C., '*Responsive Human Rights: Vulnerability, Ill-treatment and the ECtHR',* Hart Publishing 2021, 106.

[161] EHRM 24 juli 2012, nr. 47159/08, *B.S. t. Spanje*, § 62, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112459.

[162] EHRM 10 december 2024, nr. 71671/16 en 40190/18, *F.M. and Others v. Russia,* §§329-330, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-14414.

[163] EHRM 10 december 2024, nr. 71671/16 en 40190/18, *F.M. and Others v. Russia,* §§329-330, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-14414.

[164] EHRM 10 december 2024, nr. 71671/16 en 40190/18, *F.M. and Others v. Russia,* §340, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-14414.

[165] EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02, Opuz v. Turkey,§§192-202, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92945.

Vanuit dit perspectief kan *Safe Reporting* niet worden beschouwd als een loutere beleidskeuze. Wanneer meldingsmechanismen structureel verbonden zijn met migratiehandhaving, wordt de toegang tot bescherming voor sekswerkers in een precaire verblijfssituatie feitelijk illusoir. Wanneer dan ook nog eens politie en justitie geweld tegen sekswerkers minimaliseren als een soort “beroepsrisico” of hun geloofwaardigheid systematisch in vraag stellen omdat ze aan sekswerk doen, ontstaat precies het discriminerende en gestereotypeerde patroon dat het Hof in *Opuz* en *F.M.* veroordeelt.[166] Dit is geen randfenomeen: internationale als nationale studies wijzen er herhaaldelijk op dat sekswerkers die geweld melden hierbij dikwijls geconfronteerd worden met de reactie dat geweld "bij het werk hoort", en dat hun verklaring omwille van hun activiteit minder geloofwaardig geacht wordt. Dergelijke ervaringen dragen bij aan een diepgeworteld wantrouwen tegenover politie en justitie, waardoor sekswerkers geweld steeds minder rapporteren, wat het patroon verder versterkt.

5. Rechtsvergelijking

Tot slot wordt een beknopte analyse gemaakt van de praktijken in Spanje, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de Verenigde Staten. De selectie van deze landen is in eerste instantie gebaseerd op het VISA ROC-project[167] (Victims with Irregular Migration Status’ Safe Reporting of Crimes), aangevuld met bevindingen uit de literatuur waarin met name de Verenigde Staten frequent aan bod komen. Deze rechtsstelsels zijn bewust gekozen omdat zij uiteenlopende benaderingen illustreren, gaande van lokale autonomie tot slachtoffergerichte modellen en systemen waarin immigratiehandhaving sterk verweven is met politiepraktijken. Door deze variatie maakt de rechtsvergelijking het mogelijk om verschillen en overeenkomsten systematisch in kaart te brengen, *best practices* en knelpunten te identificeren. Het biedt een toetsingskader waarmee het Belgisch systeem geëvalueerd kan worden en waarop vervolgens onderbouwde aanbevelingen kunnen worden gebaseerd.

5.1. Spanje

In Spanje, en meer bepaald in Barcelona, bestaat geen algemene garantie dat mensen in een precaire verblijfssituatie veilig aangifte kunnen doen zonder risico op migratiehandhaving.[168] De Spaanse migratiewetgeving, met name de Ley Orgánica 4/2000, erkent rechten maar laat uitzetting mogelijk. Tegelijk bestaan sterke beschermingskaders voor specifieke slachtoffergroepen, zoals slachtoffers van gendergerelateerd en seksueel geweld onder de Ley

[166] *Ibid.* en EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02, Opuz v. Turkey, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92945.
[167] Dit is een door de Europese Unie gefinancierd onderzoeksinitiatief dat Safe Reporting onderzocht in verschillende Europese landen.
[168] Art. 6 EVRM; art. 47 Europees Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en art. 105 b) Consistiution Española.

Orgánica 10/2022. Daarnaast voorzien Europese richtlijnen inzake mensenhandel en arbeidsuitbuiting in gedeeltelijke bescherming.

In de praktijk hangt *Safe Reporting* af van lokale afspraken en discretie. De migratiestatus wordt vaak niet actief gedeeld en sommige slachtoffers krijgen tijdelijk verblijf of opschorting van uitzetting.[169] Deze bescherming is echter niet automatisch en meestal pas na juridische stappen. Het Spaans voorbeeld toont dat lokale autonomie enige meldingsruimte kan creëren, maar zonder sterke rechtszekerheid.

5.2. Verenigd Koninkrijk (VK)

Het VK hanteert een "hostile environment"-beleid waarbij immigratiehandhaving sterk verweven is met publieke diensten.[170] Gegevensdeling met immigratiediensten vormt een belangrijke drempel voor *Safe Reporting*.

Hoewel slachtoffers formeel beschermd moeten worden, is de praktijk inconsistent en afhankelijk van lokale interpretatie.[171] Anonieme meldingen bieden geen structurele oplossing. Een beperkte uitzondering vormt het vertrouwelijk meldsysteem *National Ugly Mugs* voor sekswerkers. Het VK toont hoe gegevensdeling leidt tot angst en onderrapportage.

5.3. Ierland

Ierland hanteert een slachtoffergerichte aanpak sinds Richtlijn 2012/29/EU. In principe speelt verblijfsstatus geen rol bij aangifte en wordt die meestal niet actief bevraagd. Slachtoffers van seksueel geweld of ander geweld kunnen rechtstreeks aangifte doen, ondersteund door meertalige informatie en gespecialiseerde verhoorteams.[172]

Toch ontbreekt een wettelijke *firewall* tegen gegevensdeling met immigratiediensten. Bescherming berust dus op praktijk en cultuur, niet op afdwingbare regels. NGO's spelen een grote rol, wat leidt tot versnippering. Ierland toont dat opleiding en slachtofferfocus drempels verlagen, maar geen structurele zekerheid bieden.[173]

---

[169] GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *Safe reporting of crime for migrants*, 2019 en artikel, 31, 59 en 59bis Spaanse Vreemdelingenwet.

[170] Jcwi.org.uk, *The hostile environment explained*, https://jcwi.org.uk/reportsbriefing/the-hostile-environment-explained/ (geraadpleegd 1 november 2025).

[171] ISHIBASHI. L., *Opportunity Knocks: Improving Responses to labour exploitation with secure reporting*, FLEX, 2020, 49 ev..

[172] BOYCHENKO, O.; SZELEI, N.; VERHELST, A., *Safe Repoting for migrant victims of sexual violence: Mapping policies in Belgium, Ireland, and the UK.*

[173] Blueblindfold.ie, *Human trafficking is a crime. It happens here.* (geraadpleegd op 5 november 2025).

5.4. Nederland

Sekswerk is legaal in Nederland. Sekswerkers uit een land van de Europese Unie, Europese Economische Ruimte of Zwitserland kunnen er aan de slag als zelfstandig sekswerker (zzp), via opting-in of in loondienst. Zij hebben geen verblijfsvergunning nodig, maar wel een geldig paspoort of identiteitsbewijs. Voor personen die uit een ander land komen, is wel een vergunning voor verblijf en arbeid vereist. Meer nog: voor sekswerk specifiek wordt aan derdelanders die naar Nederland komen om als sekswerker te werken, geen verblijfsvergunning of werkvergunning verstrekt[174] Derdelanders in een precaire verblijfssituatie kunnen dus op vandaag niet legaal aan de slag als sekswerker in Nederland.

Nederland werkt echter ook met het "*Free in, Free out*"-beleid. Dit wil zeggen dat mensen in precaire verblijfssituaties aangifte kunnen doen van een misdrijf en het bureau kunnen verlaten zonder risico op detentie.[175] Dit beleid is niet wettelijk verankerd, maar wordt vastgelegd in "Werkinstructie 'Veilige aangifte slachtoffers zonder verblijfstatus in Nederland'".[176] Dergelijke instructies moeten door politieagenten steeds worden nageleefd.[177]

Als eerste moet worden opgemerkt dat personen zonder wettig verblijf die naar de politie gaan om een incident te melden niet automatisch als 'slachtoffer' worden beschouwd voor de toepassing van het 'free in, free out'-beleid. Individuele agenten behouden een discretionaire bevoegdheid om te bepalen of de persoon voor hen effectief 'slachtoffer' is en in welke situaties een dergelijke benadering passend is. Hoewel zowel handhavers als maatschappelijke organisaties erkennen dat deze beleidsregel in het algemeen vooral wordt toegepast in situaties met 'ernstigere' misdrijven, vergroot dit toch de onzekerheid voor slachtoffers zonder wettig verblijf.[178]

Bijkomend stelt de werkinstructie alleen dat de persoon niet aan immigratiediensten mag worden 'overgedragen'. Deze verbiedt de agenten dus niet om contact op te nemen met de immigratiedienst (AVIM) en hen op de hoogte te stellen van het incident, of andere informatie te

[174] Sekswerk goed geregeld, 'nationaal beleid', https://sekswerkgoedgeregeld.nl/beleid/nationaal-beleid/ (geraadpleegd op 20 augustus 2026).
[175] TIMMERMAN R., ''Free In, Free Out': Exploring Dutch Firewall Protections for Irregular Migrant Victims of Crime', *European Journal of Migration and Law* 2020.
[176] Werkinstructie: file:///C:/Users/alice/AppData/Local/Microsoft/Olk/Attachments/ooa-18f9ca43-934b-471d-bf0a-a7cf946eb864/e1e96c395967f6723828034de96ecb1632e50c650f5734d8d7dc4e6293af5648/43533ee874c972daefad12159cbbb49a2dcfd21cd568d076f28058301d92.pdf; WIJNTUIN P., 'Country report about pioneering strategies on safe reporting of crime-City of Utrecht', Safe Reporting for victims of crime with irregular migration status 2023.
[177] Artikel 11.3 Besluit algemene rechtspositie politie, https://wetten.overheid.nl/BWBR0006516/2026-04-18.
[178] TIMMERMAN R., LEERKES A, STARING R., 'Safe Reporting for Victims and Witnesses With Irregular Migration Status In the Netherlands', September 2019, https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Netherlands-country-report.pdf, 22-23.

verstrekken.[179] Het blijkt uit onderzoek van *Global Exchange on Migration & Diversity* dan ook gangbare praktijk dat agenten personen in onwettig verblijf aangeven bij de AVIM, ook wanneer de betreffende persoon heeft aangegeven dat hij of zij gebruik wil maken van het recht op *safe reporting* als slachtoffer of getuige van een misdrijf.[180]

Zodra er contact is opgenomen, beslist de AVIM of zij de zaak al dan niet overneemt. Als wordt vastgesteld dat de betreffende persoon het slachtoffer is van een misdrijf, worden geen verdere handhavingsmaatregelen ondernomen.[181] Echter blijkt uit de praktijk dat de immigratiedienst de informatie vaak toch in haar systeem registreert en bijhoudt.[182] Wat later met deze informatie gebeurt, wanneer de betrokkene het politiekantoor verlaat, is onduidelijk.

De discretionaire bevoegdheid die politieagenten (van de immigratiedienst of de reguliere politie) uitoefenen, speelt dus een belangrijke rol bij de uitkomsten van *safe reporting* en kan bijdragen aan een gebrek aan uniformiteit in de praktijk. Bovendien blijkt dat het in de praktijk vaak zo is dat de AVIM de reguliere politieagenten informeert of de persoon in kwestie al dan niet veilig aangifte van een misdrijf mag doen. Er is bijgevolg geen sprake van een duidelijke scheiding tussen het verlenen van essentiële diensten, zoals het doen van aangifte van een misdrijf, en handhavingsactiviteiten op het gebied van vreemdelingenrecht.[183] Nederland toont aldus dat interne instructies en *goodwill* onvoldoende zijn zolang wettelijke verankering en een expliciet verbod op gegevensdeling ontbreken.[184]

---

[179] Werkinstructie: file:///C:/Users/alice/AppData/Local/Microsoft/Olk/Attachments/ooa-18f9ca43-934b-471d-bf0a-a7cf946eb864/e1e96c395967f6723828034de96ecb1632e50c650f5734d8d7dc4e6293af5648/43533ee874c972daefad12159cbbb49a2dcfd21cd568d076f28058301d92.pdf

[180] TIMMERMAN R., LEERKES A, STARING R., 'Safe Reporting for Victims and Witnesses With Irregular Migration Status In the Netherlands', September 2019, https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Netherlands-country-report.pdf, 22-23.

[181] Werkinstructie: file:///C:/Users/alice/AppData/Local/Microsoft/Olk/Attachments/ooa-18f9ca43-934b-471d-bf0a-a7cf946eb864/e1e96c395967f6723828034de96ecb1632e50c650f5734d8d7dc4e6293af5648/43533ee874c972daefad12159cbbb49a2dcfd21cd568d076f28058301d92.pdf

[182] TIMMERMAN R., LEERKES A, STARING R., 'Safe Reporting for Victims and Witnesses With Irregular Migration Status In the Netherlands', September 2019, https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Netherlands-country-report.pdf, 22-24.

[183] TIMMERMAN R., LEERKES A, STARING R., 'Safe Reporting for Victims and Witnesses With Irregular Migration Status In the Netherlands', September 2019, https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Netherlands-country-report.pdf, 25; CRÉPEAU F.,HASTIE B, 'The Case for 'Firewall' Protections for Irregular Migrants: Safeguarding Fundamental Rights', *European Journal of Migration and Law*, *17*(2-3), 157-183. https://doi.org/10.1163/15718166-12342076.

[184] WIJNTUIN P., 'Country report about pioneering strategies on safe reporting of crime-City of Utrecht', Safe Reporting for victims of crime with irregular migration status 2023.

5.5. Verenigde Staten (VS)

De Verenigde Staten illustreren een andere dynamiek, gekenmerkt door federalisme en lokale autonomie. Federale immigratiehandhaving staat er formeel los van lokale strafrechtelijke handhaving, waardoor steden *sanctuary policies* kunnen invoeren die samenwerking met federale immigratieautoriteiten beperken.[185] Empirisch onderzoek toont aan dat dergelijke gebieden geen hoge criminaliteit kennen.[186] Daarnaast voorziet de federale wetgeving in verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers via de zogenaamde U-visa en T-visa, die tijdelijk en soms permanente verblijfsstatus bieden aan slachtoffers die meewerken met justitie.[187]

Deze mechanismen stimuleren aangifte, maar zijn beperkt door quota, wachttijden en regionale verschillen.[188] De VS tonen dat aangifte toeneemt wanneer er reële verblijfsvooruitzichten zijn, maar dat het systeem ongelijk blijft onder de verschillende staten en politiek kwetsbaar is.

5.6. Nieuw-Zeeland

Sinds 2003 is sekswerk in Nieuw-Zeeland volledig gedecriminaliseerd via de Prostitution Reform Act (PRA).[189] Daarmee zijn alle eerdere repressieve wetten afgeschaft. Het huidige beleid erkent sekswerk als legitiem werk en focust in de eerste plaats op de bescherming van de mensenrechten, gezondheid en veiligheid van sekswerkers.[190]

Wat betreft de positie van sekswerkers zonder wettig verblijf in de PRA moet echter een belangrijke kanttekening gemaakt worden. Alleen inwoners van Nieuw-Zeeland of Australië of personen met een wettig verblijf mogen legaal aan sekswerk doen. Ook mensen met een tijdelijk visum, zoals studenten of toeristen, zijn expliciet uitgesloten van de decriminalisering.[191] Als gevolg werken personen in een precaire verblijssituatie dus nog steeds illegaal. Door deze gedeeltelijke criminalisering van sekswerk, belandden sekswerkers in een precaire verblijfssituatie dus uiteindelijk in een kwetsbaardere positie, aldus het New Zealand Prostitutes

[185] DELVINO N., 'Safe Reporting of Crime Victims and Witness with Irregular Migration Status in the United States', *Global Exchange on Migration & Diversity* September, 2019 en DELVINO N. BEILFUSS M., 'Latino Migrant Victims of Crime: Safe Reporting for Victims With Irregular Status in the United States and Spain', *SageJournals* maart 2021.
[186] O'BRIEN B. COLLINGWOOD L. EL-KHATIB S., 'The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration, *SageJournals* mei 2017.
[187] DELVINO N., 'Safe Reporting of Crime Victims and Witness with Irregular Migration Status in the United States', *Global Exchange on Migration & Diversity* September 2019.
[188] *Ibid.*
[189] Prostitution Reform Act No 28, 27 juni 2003, http://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0028/latest/DLM197815.html?src=qs.
[190] ROTTIER J.I.M., 'Decriminalization of Sex Work: The New Zealand Model: An Analysis of the Integrative Sex Industry Policy in New Zealand (Aotearoa)', Proefschrijft Universiteit Utrecht 2018, 5-6, http://hdl.handle.net/1874/374286.
[191] *Ibid*., 145; PRA Section 19 Application of Immigration Act 2009

collective (NZPC).[192] Deze organisatie, die geleid wordt door sekswerkers voor sekswerkers, fungeert als een vertrouwenspersoon en aanspreekpunt voor sekswerkers, onder meer voor medische zorg, juridisch advies en algemene ondersteuning. De NZPC is geen overheidsorganisatie, maar fungeert als brugfunctie tussen de overheid, het maatschappelijk middenveld en de seksindustrie.[193] De organisatie wordt wel voornamelijk gefinancierd door het Nieuw-Zeelandse ministerie van gezondheid.[194]

NZPC probeert ook sekswerkers in een precaire verblijfssituatie bij te staan, via het Migrant Education and Information (MEI) project. De organisatie heeft bovendien een medewerker in dienst die als taak heeft om deze personen op te sporen, te contacteren en informeren over NZPC, de rechten van sekswerkers, en over de gratis en anonieme medische hulpverlening in de NZPC *communities*. Daarbij wordt ook benadrukt dat ze recht hebben om naar de politie te stappen om een misdrijf aan te geven, waarbij NZPC kan optreden als steunpersoon. Desondanks blijkt echter dat veel sekswerkers deze stap niet durven zetten uit aanhoudende angst voor deportatie.[195] Aangezien de NZPC geen overheidsinstantie is, kan het namelijk geen garantie bieden voor sekswerkers om niet gedeporteerd te worden.

5.7. Vergelijking met België

Wanneer deze landen naast het Belgische systeem worden gelegd, valt op dat België momenteel elementen vertoont van het Britse en Nederlandse model: er is geen wettelijk verankerde *firewall* en gegevens kunnen in principe aan DVZ worden doorgegeven, wat een structurele drempel vormt. Tegelijk ontbreken in België de sterke verblijfsrechtelijke stimulansen zoals in de VS en de expliciete slachtoffergerichte positionering zoals in Ierland. Spanje en Nederland tonen dat lokale samenwerkingen waardevol zijn, maar geen substituut vormen voor juridische garanties.

Uit deze vergelijking volgen duidelijk *good practices*. Een effectief Belgisch *Safe Reporting*-model is vereist met minstens vier structurele pijlers: een wettelijk verankerde *firewall* die gegevensdeling met DVZ expliciet verbiedt; beperking van digitale registratie van verblijfsstatus binnen politiedatabanken; verplichte en gespecialiseerde opleiding rond sekswerk, migratie en gender; en een vorm van materiële of verblijfsrechtelijke bescherming tijdens en na de

[192] ROTTIER J.I.M., 'Decriminalization of Sex Work: The New Zealand Model: An Analysis of the Integrative Sex Industry Policy in New Zealand (Aotearoa)', Proefschrijft Universiteit Utrecht 2018, 156, http://hdl.handle.net/1874/374286.
[193] *Ibid*., 5-6.
[194] NZPC, 'New Zealand Prostitutes Collective (NZPC)', https://www.nswp.org/featured/new-zealand-prostitutes-collective-nzpc.
[195] *ROTTIER J.I.M., 'Decriminalization of Sex Work: The New Zealand Model: An Analysis of the Integrative Sex Industry Policy in New Zealand (Aotearoa)', Proefschrijft Universiteit Utrecht 2018, 156, http://hdl.handle.net/1874/374286.*, 158.

procedure. De Amerikaans U-en T-visa illustreren dat slachtoffers sneller aangifte doen wanneer die aangifte ook perspectief biedt. De Nederlandse ervaring leert dan weer dat interne richtlijnen zonder wettelijke basis onvoldoende bescherming bieden.

Een geïntegreerd Belgisch model moet daarom verder gaan dan louter procedurele waarborgen. Het moet slachtoffers niet alleen toestaan om te melden, maar hen ook effectief beschermen tegen migratiehandhaving en hen een reëel voordeel bieden bij medewerking aan justitie. Alleen dan kan *Safe Reporting* uitgroeien tot een geloofwaardig instrument voor zowel slachtofferbescherming als criminaliteitsbestrijding.

DEEL 3: PRAKTIJK

Naast de uiteenzetting van de theorie is het belangrijk om na te gaan hoe in de praktijk wordt omgegaan met sekswerkers in een precaire verblijfssituatie wanneer zij slachtoffer worden van een misdrijf. Een belangrijke bevinding hierbij is dat het bijzonder moeilijk bleek om respondenten te vinden die bereid waren om over dit onderwerp een interview af te leggen. Uiteindelijk werd een interview afgenomen met een vertegenwoordiger van een politiedienst en met een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie. Daarbij dient te worden opgemerkt dat in de interviews sekswerk en mensenhandel soms door elkaar werden gehaald wanneer het ging over slachtofferschap binnen de sekswerksector, en niet over slachtofferschap van andere misdrijven. Mogelijk houdt dit verband met de specifieke focus van politie en parket op de opsporing en vervolging van mensenhandel en uitbuiting, waardoor slachtofferschap binnen sekswerk vaker vanuit dat perspectief wordt benaderd.

1. Interview met een politiedienst

Het interview met een ervaren politiefunctionaris, actief binnen een Brusselse politiezone biedt een diepgaand inzicht in de praktijk rond sekswerk, illegaliteit en veilig melden.

Een interessante praktijk is bijvoorbeeld het LISA-project, waarbij een nauwe samenwerking tussen gemeentelijke diensten en de politie centraal staat, met als doel de leefbaarheid in diverse wijken te verbeteren. In de Noordwijk ligt de focus op sekswerk, handelaars en samenleven. In dit kader spelen NGO's zoals UTSOPI, Espace P en Transit een cruciale rol. Zij vullen lacunes op waar de overheid tekortschiet, onder meer op het vlak van drughulpverlening en ondersteuning van sekswerkers. Bovendien kiezen sekswerkers vaak om via deze organisaties contact te leggen met de politie, eerder dan rechtstreeks naar het politiekantoor te stappen.

Het interview bevestigt de bevindingen van de casussen en de literatuur die eerder in dit rapport zijn beschreven. Voor personen zonder wettig verblijf blijven de drempels om aangifte te doen bijzonder hoog. De politiefunctionaris benadrukt dat administratieve obstakels een eerste hindernis vormen.
Administratieve obstakels vormen een eerste hindernis. Veel politiezones werken enkel op afspraak, waarvoor een identiteitsbewijs, telefoonnummer of e-mailadres vereist is. Dit zijn zaken waar deze doelgroep niet altijd over beschikt. Daarnaast bemoeilijken taalbarrières de communicatie, aangezien er een groot tekort is aan beëdigde tolken voor specifieke talen zoals Tigrinya of Pidgin-Engels. Ook de angst voor repressie speelt een grote rol. Onder deze doelgroep heerst een voortdurende vrees dat de politie de DVZ zal inschakelen, wat kan leiden tot een bevel om het grondgebied te verlaten in plaats van bescherming als slachtoffer.

Daarbovenop maakt de sociale controle binnen netwerken van pooiers, met spreekverboden en intimidatie, het moeilijker voor slachtoffers om hulp te zoeken.

In grootsteden zoals Brussel en Antwerpen hebben gespecialiseerde lokale politieteams, die zich bezighouden met de opsporing van mensenhandel en uitbuiting, doorgaans de reflex om sekswerkers te beschouwen als mogelijke slachtoffers van mensenhandel, waarbij hun bescherming voorrang krijgt op hun verblijfsstatus en er geen melding wordt gemaakt aan de DVZ. In kleinere politiezones of bij minder ervaren agenten, stelt deze politiefunctionaris, ligt de nadruk echter vaker op het statuut van “illegaal” of zwartwerk, waardoor de slachtofferrol niet altijd wordt herkend. Dit hangt samen met het beperkte aandeel van mensenhandel en prostitutie in de basisopleiding van de politie, waar slechts anderhalf tot twee uur aan wordt besteed.

Vertrouwen en continuïteit blijken essentieel in de omgang met sekswerkers. Volgens deze ervaren politiefunctionaris wordt dit vertrouwen opgebouwd door een langdurige aanwezigheid van dezelfde politiemensen in de wijk en door kleine, menselijke gebaren, zoals hulp bij administratieve procedures. In het geval van mensenhandel duurt het vaak lang voordat slachtoffers zichzelf als slachtoffer herkennen en bereid zijn om de politie te vertrouwen. In sommige gevallen kan dit proces meer dan een jaar in beslag nemen, zeker wanneer de dader zich voordoet als een partner.

Met het oog op de toekomst van *Safe Reporting* benadrukt het interview het belang van tussenpersonen en mediatoren die vertrouwd zijn met de taal en cultuur van de betrokken gemeenschappen. Zo wordt ook voorgesteld om ex-slachtoffers op te leiden tot tolken of vertrouwenspersonen, omdat zij de problematiek van binnenuit kennen. Tot slot wordt er gewezen op de nood aan een nationale coördinatie, via een overkoepelende organisatie die kan doorverwijzen naar betrouwbare tussenpersonen, zodat zowel de boodschap als de context van een klacht correct worden overgebracht.

In aansluiting op dit perspectief biedt ook het interview met een maatschappelijk assistent slachtofferbejegening van dezelfde politiezone een aanvullend en meer praktijkgericht inzicht in hoe de politie omgaat met slachtoffers, in het bijzonder sekswerkers en personen in een precaire verblijfssituatie.

Daaruit blijkt onder meer dat veel slachtoffers via organisaties zoals Espace P, Pagasa of UTSOPI bij de politie terechtkomen, wat het belang van deze brugfunctie bevestigt. Tegelijk wordt gewezen op een evoluerende juridische benadering. Wanneer een cliënt weigert te betalen, wordt dit steeds vaker beschouwd als verkrachting, omdat de toestemming voor de seksuele handeling gekoppeld is aan een mondelinge overeenkomst die bij wanbetaling vervalt.

Binnen het commissariaat van deze sociaal werker is bovendien een praktijk gegroeid waarbij slachtoffers in de eerste plaats als slachtoffer worden behandeld en DVZ doorgaans niet wordt gecontacteerd bij een aangifte. Hoewel deze praktijk een zekere bescherming biedt, blijft zij lokaal en fragiel van aard, aangezien de toepassing ervan afhankelijk is van de lokale organisatiecultuur en de inschattingen van individuele politiefunctionarissen. Dit is het gevolg van het ontbreken van een formeel kader en de daaruit voortvloeiende diversiteit in handelswijzen van verschillende politiezones. Hierdoor blijft de toegankelijkheid van hulp gedeeltelijk afhankelijk van de agent die men treft.

De drempels voor slachtoffers blijven daarbij aanzienlijk, bevestigt ook deze bron. Angst voor uitzetting, schaamte en de vrees om niet ernstig genomen te worden spelen een grote rol, net als een gevoel van onzichtbaarheid bij mensen zonder wettig verblijf. In haar praktijk stelt ze vast dat bepaalde groepen, zoals Nigeriaanse sekswerkers, bevinden zich in een bijzonder kwetsbare positie en vermijden het vaak om contactgegevens achter te laten bij een interventie of wanneer ze iets melden.

Tot slot wordt gewezen op de rol van het Openbaar Ministerie als bepalende factor. Duidelijke richtlijnen, waarbij slachtofferschap systematisch voorrang krijgt op verblijfsstatuut, zouden een belangrijke impact kunnen hebben op de praktijk. Tegelijk blijft verdere sensibilisering binnen de politie noodzakelijk om rigide benaderingen te doorbreken en de bescherming van slachtoffers te versterken.

2. Interview met het Openbaar Ministerie

Het interview met een substituut gespecialiseerd in mensenhandel bij het Openbaar Ministerie van Oost-Vlaanderen verschaft een genuanceerd en praktijkgericht inzicht in de wijze waarop het Openbaar Ministerie omgaat met sekswerkers in een precaire verblijfssituatie, in het bijzonder met slachtoffers van mensenhandel en pooierschap. Daarbij wordt duidelijk dat er heel breed naar deze doelgroep gekeken wordt, gaande van relatief zelfstandige sekswerkers tot personen die onder dwang of controle van een derde werken, wat een belangrijke invloed heeft op hun juridische positie en bescherming.

Binnen de dossiers die het Openbaar Ministerie behandelt, gaat het vaak om buitenlandse sekswerkers, voornamelijk afkomstig uit Zuid-Amerika en Oost-Europa. Zij bevinden zich niet alleen in een kwetsbare verblijfsrechtelijke situatie, maar kampen vaak ook met sociale en economische precarisering, zoals taalbarrières, isolement en financiële druk. Tegelijk wordt benadrukt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen sekswerkers die autonoom werken, ondanks moeilijke omstandigheden, en zij die het slachtoffer zijn van uitbuiting, dwang of mensenhandel.

Wat de toegang tot justitie betreft, blijkt dat sekswerkers in principe wel als slachtoffer worden gehoord, ook wanneer zij geen wettig verblijf hebben. In de praktijk wordt echter systematisch een administratief proces-verbaal voor DVZ opgesteld via de zogenaamde RAAVIS-applicatie zodra een persoon zonder verblijfsrecht wordt aangetroffen. Dit houdt in dat de DVZ wordt gecontacteerd, wat doorgaans leidt tot een bevel om het grondgebied te verlaten. Eigen communicatie met de politie en het kabinet van de burgemeester van Gent bevestigt deze vaststelling. Deze procedure wordt door deze magistraat als standaardpraktijk beschouwd en zou gebaseerd zijn op zowel wettelijke bepalingen als richtlijnen vanuit het Openbaar Ministerie, al blijkt er ook bij de geïnterviewde zelf onzekerheid te bestaan over de exacte juridische basis hiervan.

Uit het interview blijkt dat de situatie complexer is voor sekswerkers die niet als slachtoffer van mensenhandel worden erkend, maar bijvoorbeeld wel geconfronteerd worden met vormen van pooierschap of andere misdrijven. Hoewel zij juridisch als slachtoffer kunnen worden erkend en eventueel schadevergoeding kunnen vorderen, leidt hun precaire verblijfsstatus vrijwel automatisch tot een melding aan DVZ, met alle gevolgen van dien. Dit creëert een belangrijke drempel om misdrijven te melden, aangezien slachtoffers vrezen voor administratieve sancties eerder dan bescherming.

Het concept van *Safe Reporting*, waarbij een scheiding wordt gemaakt tussen slachtofferbescherming en migratie handhaving, wordt in het interview als een interessant maar complex voorstel beschouwd. De magistraat erkent dat een dergelijke aanpak potentieel zou kunnen bijdragen aan een grotere meldingsbereidheid bij slachtoffers, zeker in gevallen van ernstige uitbuiting. Tegelijk wordt benadrukt dat de implementatie ervan afhankelijk is van een duidelijk wettelijk kader en eenduidige richtlijnen, bij voorkeur op nationaal niveau. Momenteel lijkt er weinig ruimte voor individuele afwijkingen van de bestaande praktijk, aangezien beslissingen binnen het Openbaar Ministerie collectief en hiërarchisch worden genomen.

Daarnaast wordt gewezen op het belang van een grondige evaluatie van de huidige regelgeving en richtlijnen alvorens dergelijke hervormingen door te voeren. De bestaande praktijk, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen slachtoffers en andere personen zonder wettig verblijf bij het opstarten van een administratieve procedure, staat volgens de geïnterviewde mogelijk op gespannen voet met de nood aan effectieve slachtofferbescherming.

Tot slot onderstreept het interview dat, hoewel er binnen het huidige systeem wel beschermingsmechanismen bestaan voor slachtoffers van mensenhandel, deze slechts gelden voor een beperkte groep. Voor andere slachtoffers in een precaire verblijfssituatie blijven de drempels om aangifte te doen aanzienlijk. Dit wijst op de nood aan verdere reflectie en

beleidsontwikkeling om een evenwicht te vinden tussen migratiecontrole en de toegang tot justitie voor sekswerkers in een precaire verblijfssituatie.

DEEL 4: AANBEVELINGEN

Uit dit onderzoek is gebleken dat er bijzonder veel onduidelijkheden en misvattingen bestaan wat betreft de 'meldplicht' van politiediensten aan DVZ. Zoals eerder opgemerkt bestaat er geen expliciete algemene meldingsplicht voor onwettig verblijf, maar blijkt een structureel verankerde informatiestroom uit de samenlezing van de Vw., de WPA en beleidsrichtlijnen.[196] (cf. *supra* p. 37-38). Uit verschillende interviews blijkt dat hier in de praktijk nog veel onduidelijkheid over bestaat en dat dit inconsistent wordt toegepast door verschillende politiezones, of dat bepaalde politiezones er expliciet voor kiezen om niet te melden. (cf. *supra* p. 54 e.v.).

Dit is bovendien op meerdere punten strijdig met internationale en Europese verplichtingen. De Europese Slachtofferrichtlijn (2012/29/EU) bepaalt dat de rechten van slachtoffers niet afhankelijk mogen zijn van hun verblijfsstatus en vereist dat lidstaten kwetsbare slachtoffers bijzondere bescherming bieden.[197] Richtlijn 2024/1385 bevestigt dat de handhaving van migratiewetgeving slachtoffers niet mag beletten hun recht om gehoord te worden uit te oefenen.[198] De Istanbul Conventie vereist dat slachtoffers, ongeacht verblijfsstatus, recht hebben om vrij te leven van geweld en toegang moeten hebben tot klachtenmechanismen. Vanuit het EVRM rust op staten bovendien een positieve verplichting onder artikel 3 om personen te beschermen tegen ernstig geweld, ook door derden. Wanneer de meldingsstructuur er in de praktijk toe leidt dat slachtoffers geen aangifte durven doen, komt de staat die verplichting niet na. Het EHRM bevestigde in *Talpis t. Italië* dat een passieve houding van autoriteiten tegenover geweld in strijd kan zijn met artikel 3[199], en in *F.M. e.a. t. Rusland* dat een discriminatoire bejegening van vrouwelijke migranten in precaire verblijfssituaties een schending oplevert van meerdere EVRM-bepalingen.[200] Het effectiviteitsbeginsel vereist bovendien dat rechten niet

---

[196] VREEMDELINGENRECHT.BE, 'Onwettig verblijf is strafbaar – hulp bieden niet', *website,* https://www.vreemdelingenrecht.be/mensen-zonder-wettig-verblijf/onwettig-verblijf-strafbaar-hulp-bieden-niet (geraadpleegd op 1 maart 2026).

[197] Richtlijn 2012/29/EU Van het Europees Parlement en De Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb.*L 14 November 2012, 57-73, http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj.

[198] Richtlijn 2024/1385/EU Van het Europees Parlement en De Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *Pb.* L. 24 mei 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401385.

[199] EHRM 2 maart 2017, nr. 41237/14, Talpis v. Italy, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171994.

[200] EHRM 10 december 2024, nr. 71671/16 en 40190/18, *F.M. and Others v. Russia,* https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-14414.

theoretisch en illusoir zijn, maar praktisch en afdwingbaar, iets waaraan het huidige Belgische kader duidelijk tekortschiet voor deze doelgroep.[201]

Samengevat creëert de huidige koppeling tussen politie en DVZ een situatie waarin de toegang tot bescherming en justitie voor sekswerkers in een precaire verblijfssituatie feitelijk illusoir wordt, wat moeilijk te verzoenen valt met deze internationale en Europese verplichtingen.

Om hieraan tegemoet te komen formuleert dit rapport verschillende aanbevelingen. Ten eerste worden enkele maatregelen voorgesteld om de situatie van sekswerkers als slachtoffer van een misdrijf enigszins op korte termijn te verbeteren, waarmee organisaties onmiddellijk mee aan de slag kunnen gaan. Deze aanbevelingen zijn echter niet exhaustief en werden geformuleerd op basis van de informatie die in het kader van dit onderzoek werd verzameld, meer bepaald via de interviews met de betrokken actoren. Er werd niet rechtstreeks gesproken met de meest kwetsbare sekswerkers zelf. Om hieraan tegemoet te komen, is vervolgonderzoek aangewezen waarbij sekswerkers rechtstreeks worden betrokken, zodat zij mee vorm kunnen geven aan de concrete maatregelen die hun situatie beogen te verbeteren.

Daarnaast worden ook concrete beleidsaanbevelingen geformuleerd die de situatie structureel en op lange termijn moeten verbeteren.

1. Korte termijn: informeren en bewustmaking

1.1. Informatiebrochures voor sekswerkers en politie

Als eerste aanbeveling stelt dit onderzoek dat zowel voor sekswerkers als politiediensten informatiebrochures verspreid kunnen worden. Deze kunnen bepaalde misvattingen de wereld uit helpen. Deze vormen een eerste stap om de drempel naar de politie voor sekswerkers te verlagen enerzijds, en de houding van politie te beïnvloeden wanneer zij deze aangifte behandelen anderzijds.

Deze flyers kunnen eenvoudig verdeeld worden op openbare plaatsen, in zorgcentra voor seksueel geweld en in politiekantoren zelf.

[201] Georgios A. Serghides, *The Principle of Effectiveness and its Overarching Role in the Interpretation and Application of the European Convention on Human Rights (ECHR): The Norm of All Norms and the Method of All Methods*, aangehaald in D. Rietiker en S. Steller, "Publication Review", European Human Rights Law Review 2023, afl. 2, 194-199; EHRM 13 mei 1980, nr. 6694/74, *Artico t. Italië*, §33, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57424.

1.1.1 Know your rights when reporting a crime

a) Inhoud

Een eerste flyer richt zich specifiek op sekswerkers. Aangezien de informatie in deze flyers echter niet alleen nuttig is voor deze groep, richt hij zich bij uitbreiding op iedereen zonder wettig verblijf die slachtoffer werd van een misdrijf en hiervan aangifte wenst te doen.

Deze flyers zijn er voornamelijk op gericht om slachtoffers te informeren over hun recht om aangifte te komen doen, en welke rechten ze specifiek hebben wanneer ze deze effectief komen doen. Hierbij wordt voornamelijk de nadruk gelegd op het feit dat ze niet verplicht zijn om hun wettelijke verblijfsstatus te melden wanneer ze aangifte komen doen, ook niet wanneer de politie hier uitdrukkelijk om zou vragen. Dit is de eerste, en meest eenvoudige, stap om te vermijden dat de politie deze informatie zou melden aan DVZ. Aangezien de wettelijke verblijfsstatus wel wordt meegedeeld op de identiteitskaart of op de (verlopen) verblijfskaart, wordt de tip meegegeven om zich te identificeren met andere documenten, zoals een rijbewijs of studentenkaart. Ook al biedt dit geen absolute bescherming tegen de vaststelling van het statuut, wordt hiermee voorkomen dat het verblijfsstatuut al op het document zelf zichtbaar wordt. Daarnaast vermelden de flyers uitdrukkelijk dat slachtoffers steeds vrij zijn om het politiekantoor te verlaten wanneer ze zich onveilig of bedreigd voelen of onder druk voelen gezet om bepaalde informatie mee te delen waar ze zich niet comfortabel bij voelen. Deze informatie kan bijdragen aan een groter gevoel van veiligheid en autonomie bij slachtoffers tijdens het contact met de politie. Verder wordt ook de mogelijkheid om anoniem een misdrijf te rapporteren uiteengezet. Aangezien dit echter niet steeds mogelijk is (cf. *supra* p. 32), werd de tip bijgevoegd om, alvorens hier gebruik van te maken, dit te bespreken met een zorgcentrum voor seksueel geweld om dit te bespreken. Dit geldt natuurlijk enkel voor zedenfeiten.

Daarnaast werd ook een praktische gids toegevoegd voor slachtoffers om te gebruiken tijdens het contact met de politie. Dit kan vooral nuttig zijn wanneer ze niet weten wat ze moeten antwoorden als de politie hen vraagt naar bepaalde informatie met betrekking tot hun verblijfsstatus. De flyer kan hen potentieel het zelfvertrouwen geven om rustig mee te delen dat ze liever niet op deze vraag zouden antwoorden en willen focussen op het aangeven van het misdrijf.

b) Taal en vorm

Deze flyer werd opgesteld in het Engels gelet op het internationale karakter van de doelgroep, namelijk sekswerkers uit diverse landen. Idealiter zou de flyer ook in andere talen beschikbaar gesteld worden, bijvoorbeeld op de website van partnerorganisaties UTSOPI, Violett, Espace P of Alias.

Hierbij werd doelbewust gekozen voor een heldere en klare taal om de boodschap maximaal tot uiting te laten komen. Zo wordt bijvoorbeeld uitdrukkelijk uitgelegd wat een anonieme aangifte

is en worden lange, complexe zinnen vermeden. Daarnaast werd ook bewust de keuze gemaakt om de nadruk niet te leggen op het slachtofferschap van het individu aangezien het moeilijk of pijnlijk kan zijn om zich te identificeren met de term “slachtoffer”.[202]

Tot slot werd de boodschap versterkt door het gebruik van symbolen, om de kernboodschap te verduidelijken en ook eventueel laaggeletterde slachtoffers effectief te bereiken.

1.1.2 Must knows voor iedere agent wanneer iemand in een precaire verblijfssituatie aangifte komt doen van een misdrijf

a) Inhoud

Een tweede flyer richt zich specifiek tot politiediensten.

Deze flyer is er voornamelijk op gericht om politieambtenaren te informeren over wat de nationale en internationale wetgeving hen al dan niet verplicht wanneer een slachtoffer aangifte komt doen. Daarnaast wordt expliciet stilgestaan bij de maatschappelijke en ethische dimensie van deze kwestie. Zo wordt de agent gevraagd zich bewust te zijn van een eventuele *bias* die ertoe kan leiden dat aangiftes van sekswerkers of personen zonder papieren minder ernstig worden genomen. Ook wordt benadrukt dat de politie voor deze groep vaak de enige toegang tot justitie vormt: als zij het bureau verlaten zonder gehoord te zijn, keren zij potentieel terug naar een situatie van gevaar zonder enig rechtsmiddel. Ten slotte wordt de agent uitgenodigd om zichzelf de centrale vraag te stellen: is het doel de dader opsporen, of het slachtoffer uitwijzen? Het melden van een slachtoffer aan DVZ dient namelijk geen strafrechtelijk doel en laat de dader ongestraft.

b) Taal en vorm

Deze flyer werd opgesteld in het Nederlands en het Frans, om zowel Nederlandstalige als Franstalige politiediensten te bereiken. Er werd bewust gekozen voor een directe maar niet-veroordelende toon: de boodschap is niet dat agenten fout handelen, maar dat ze mogelijk werken op basis van onjuiste veronderstellingen over wat de wet van hen vraagt. Door juridische begrippen telkens kort toe te lichten en concrete regelgeving te vermelden, wordt de flyer zowel een informatief als bruikbaar document dat eenvoudig verspreid en geraadpleegd kan worden.

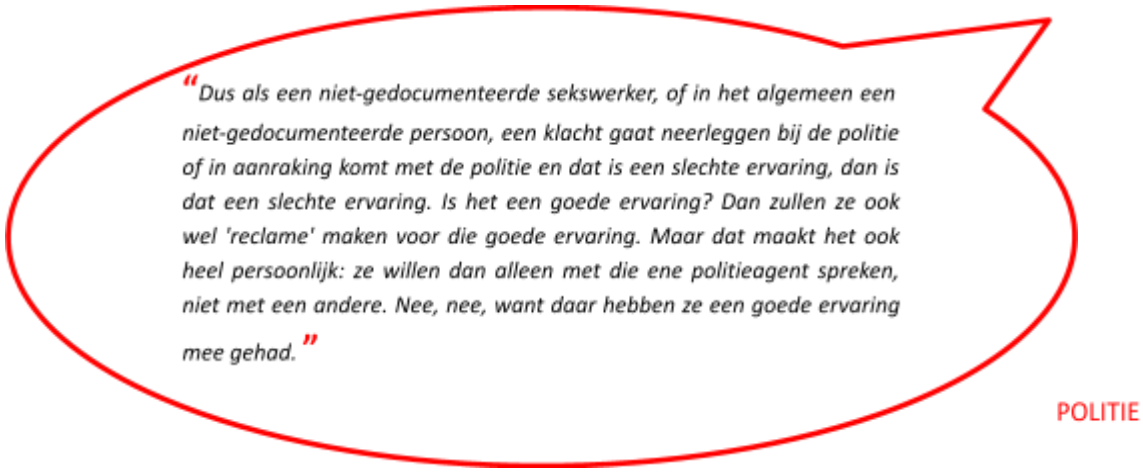
1.2. Herkenbaar *Safe Reporting*-engagement van politiezones

Een tweede aanbeveling betreft het ontwikkelen van een zichtbaar engagementsysteem voor politiezones. Concreet zou dit inhouden dat politiezones of commissariaten die zich uitdrukkelijk

[202] WALKLATE S., ‘Reframing criminal victimization: Finding a place for vulnerability and resilience’, *Theoretical Criminology* 15(2), 2011, 187-188.

bereid verklaren om geen melding te doen aan DVZ bij het behandelen van klachten van personen in een precaire verblijfssituatie, dit kenbaar maken via een poster. Op die manier kunnen sekswerkers en andere kwetsbare slachtoffers op voorhand weten bij welke politiezones of commissariaten zij veilig aangifte kunnen doen, wat de drempel om effectief de stap te zetten aanzienlijk kan verlagen

Wanneer deze politiezones of commissariaten niet bereid zouden zijn om een informatieposter uit te hangen die voor iedereen zichtbaar is, kan als alternatief worden gewerkt met een herkenbaar logo dat staat voor *Safe Reporting*. Dit logo zou aan het raam of de ingang van het bureau kunnen worden aangebracht, als een discrete maar herkenbare aanduiding dat slachtoffers in een precaire verblijfssituatie er veilig aangifte kunnen doen. Sekswerkers en andere kwetsbare groepen zouden via gerichte communicatie, bijvoorbeeld door tussenorganisaties zoals UTSOPI, Esapce P, Violett of Alias en de hierboven vermelde flyers, worden geïnformeerd over de betekenis van dit logo, zodat het voor hen als een vertrouwd signaal werkt zonder dat dit voor de buitenwereld expliciet zichtbaar is. Op die manier kunnen ook politiezones die terughoudend staan tegenover een publiekelijk zichtbare poster, toch een laagdrempelig signaal geven aan de meest kwetsbare slachtoffers.



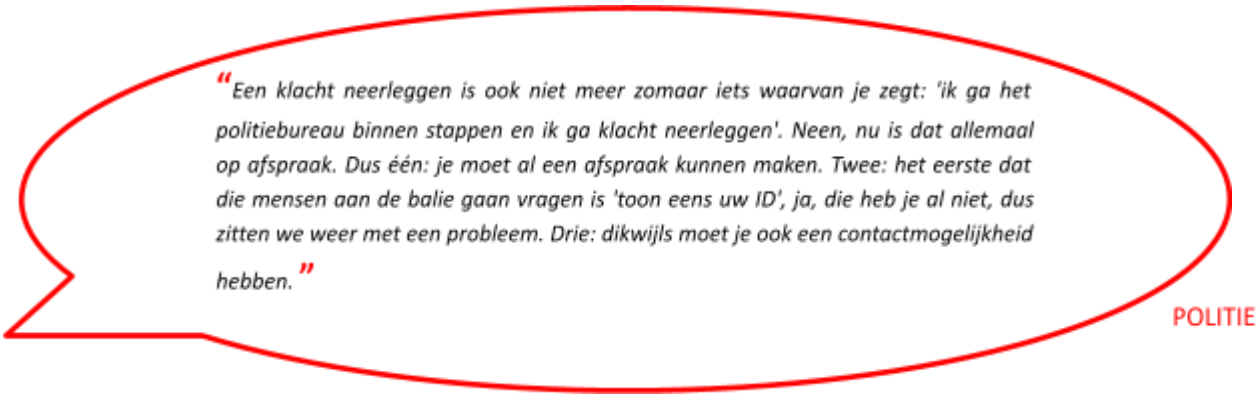
2. Lange termijn: beleidsaanbevelingen

2.1. Veranker de mogelijkheid om online aangifte te doen zonder identiteitskaart

Een volgende aanbeveling betreft de mogelijkheid om online aangifte te doen zonder het voorleggen van een identiteitskaart. Momenteel is het namelijk mogelijk om online aangifte te doen van een misdrijf, wat voor sekswerkers in een precaire verblijfssituatie heel wat drempels omtrent contact met de politie zou wegnemen. Op dit moment is deze mogelijkheid echter uitsluitend toegankelijk voor personen die beschikken over een Belgische identiteitskaart, wat opnieuw een belangrijke uitsluitingsfactor vormt. Het schrappen van de verplichting om een

geldige identiteitskaart voor te leggen bij het indienen van een online aangifte zou dan ook een belangrijke stap vooruit betekenen in de toegankelijkheid van politiediensten voor deze doelgroep.[203]

Tot slot kan worden aanbevolen om de online aangifteprocedure ook in het Engels beschikbaar te maken. De huidige versies zijn enkel toegankelijk in het Nederlands, Frans en Duits, terwijl Engels in de praktijk vaker wordt gebruikt binnen de doelgroep. Voor sekswerkers die laag- of ongeletterd zijn, kan daarnaast ondersteuning door hulporganisaties zoals UTSOPI een belangrijke rol spelen bij het correct invullen van de online aangifte.



2.2. Integreer sekswerk en mensenhandel beter in de politieopleiding

Uit de interviews blijkt dat slechts anderhalf tot twee uur aan mensenhandel en sekswerk wordt besteed in de basisopleiding van de politie. Dit is ontoereikend. Een structurele uitbreiding van deze opleiding, met aandacht voor de kwetsbare positie van sekswerkers, intersectionele discriminatie en de gevaren van secundaire victimisatie, is noodzakelijk. Enkel zo kan worden vermeden dat de behandeling van slachtoffers afhankelijk blijft van de ervaring en attitude van de individuele agent.

2.3. Investeer in de brugfunctie van NGO's en vertrouwenspersonen

Uit de interviews blijkt dat sekswerkers er vaak voor kiezen om via tussenorganisaties contact te leggen met de politie, eerder dan rechtstreeks naar het politiekantoor te stappen. Tegelijk blijkt uit het evaluatierapport van GREVIO dat dergelijke gespecialiseerde organisaties met financiële onzekerheid en een gebrek aan capaciteit kampen. Dit betekent dat precies de organisaties die een cruciale rol kunnen opnemen, zelf in een precaire positie verkeren. Het Nationaal Platform van het maatschappelijk middenveld bevestigt dit en wijst op structurele onderfinanciering van

[203] PICUM, Briefing Paper on Digital Technology, Policing and Migration - What Does It Mean for Undocumented Migrants?, 2022, 11, https://picum.org/wp-content/uploads/2023/08/Digital-technology-policing-and-migration-What-does-it-mean-for-undocumented-migrants.pdf.

opvang en hulpverlening, en de beperkte toegankelijkheid ervan voor personen in irregulier verblijf (cf. *supra* p. 44-45). Gespecialiseerde organisaties moeten kunnen rekenen op structurele en langetermijnfinanciering, zodat zij hun brugfunctie duurzaam kunnen opnemen zonder afhankelijk te zijn van projectmatige subsidies.

Tolken spelen hierin ook een belangrijke rol. Zeker in grootsteden als Brussel blijkt een groot tekort te zijn aan beëdigde tolken voor specifieke talen. Dit is geen marginaal probleem: het gaat om talen die gesproken worden door een significante groep sekswerkers in een precaire verblijfssituatie. Wanneer een slachtoffer diens verhaal niet adequaat kan overbrengen, heeft dat echter directe gevolgen voor de kwaliteit van de aangifte, de kans op vervolging van de dader en het gevoel van veiligheid en autonomie van het slachtoffer zelf.



2.4. Voorzie een omzendbrief die behandeling van kwetsbare slachtoffers vooropstelt

De bescherming die een slachtoffer krijgt, hangt sterk af van wie hen te woord staat en waar. Op basis van de interviews blijkt dat de politieaanpak sterk varieert naargelang de context en ervaring van de betrokken agenten. Vooral in kleinere politiezones zou de nadruk vaker liggen op het statuut van 'illegaal' of verrichten van zwartwerk, waardoor de slachtofferrol niet altijd wordt herkend. Deze willekeur wordt bovendien nog versterkt door een gebrekkige opleiding zoals hierboven aangemerkt. Het gevolg is dat de behandeling van kwetsbare slachtoffers in de praktijk afhangt van de individuele agent die hen helpt. De casussen bevestigden dit structurele probleem pijnlijk concreet. In bepaalde commissariaten en binnen bepaalde teams is een praktijk gegroeid waarbij slachtoffers in de eerste plaats als slachtoffer worden behandeld en DVZ doorgaans niet wordt gecontacteerd, maar een formeel kader ontbreekt hiervoor. Andere gaven dan weer aan steeds te melden wanneer ze op de hoogte zijn dat een slachtoffer geen wettig verblijf heeft.

Het parket speelt een bepalende factor in dit proces en duidelijke richtlijnen kunnen een belangrijke impact hebben op de praktijk. Er is nood aan een omzendbrief die politiediensten verplicht om bij elk contact met een slachtoffer de slachtofferrol te laten primeren op de

verblijfsstatus, ongeacht de politiezone. Dit sluit eveneens aan bij de vereisten van de Europese Slachtofferrichtlijn (art. 22) en de Istanbul Conventie (art. 4 en 18).

Dit is echter geen eindpunt. Een dergelijke omzendbrief is niet bindend en biedt dus geen structurele rechtszekerheid. Op lange termijn is een wettelijke verankering nodig.

2.5. Implementeer een *firewall* tussen politie en DVZ

Een laatste en fundamentele aanbeveling betreft de wettelijke verankering van een *firewall* tussen politiediensten en de DVZ. Zowel uit de literatuurstudie van dit onderzoeksrapport als uit de aangereikte casussen van hulporganisaties en de afgenomen interviews met actoren uit de praktijk blijkt een duidelijke terughoudendheid bij van slachtoffers om misdrijven aan te geven, ingegeven door de vrees voor de gevolgen die informatieoverdracht aan de DVZ met zich kan meebrengen. Een structurele informatiestroom tussen politiediensten en de DVZ staat haaks op een justitieapparaat dat slachtoffers hoort te beschermen en daders effectief dient te bestraffen. Deze structurele belemmering ondermijnt de effectieve toegang tot justitie en is moeilijk te verzoenen met internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake slachtofferbescherming.

In dit licht is de invoering van een zogenaamde "*firewall*" essentieel. Een dergelijke *firewall* houdt in dat informatie over de verblijfsstatus niet wordt gedeeld tussen slachtofferhulp, politiediensten en justitie enerzijds en migratieautoriteiten anderzijds. Dit creëert een veilige context waarin slachtoffers misdrijven kunnen melden zonder vrees voor migratierechtelijke gevolgen.

De noodzaak van een *firewall* vindt vooreerst steun in de Europese Slachtofferrichtlijn. Artikelen 8 en 22 verplichten lidstaten om toegang tot slachtofferhulp en bescherming te waarborgen met bijzondere aandacht voor kwetsbare slachtoffers. In België worden enkel specifieke beschermingsmaatregelen voorzien voor minderjarige slachtoffers, terwijl onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de specifieke beschermingsnoden van andere kwetsbare groepen, zoals sekswerkers in een precaire verblijfssituatie.

Een *firewall* vormt dan ook een fundamentele stap richting de effectieve bescherming van deze groep in overeenstemming met de Slachtofferrichtlijn. Het ontbreken ervan vormt een obstakel voor zowel de slachtofferbescherming zoals beoogd in de Slachtofferrichtlijn, als voor de waarborgen vervat in andere internationaalrechtelijke instrumenten, waaronder de Istanbulconventie. De nood van een *firewall* wordt daarnaast ook ondersteund door diverse mensenrechtelijke verplichtingen, waaronder het effectiviteitsbeginsel en de positieve

verplichtingen die voortvloeien uit artikel 3, 8 en 14 EVRM, zoals geïnterpreteerd door het EHRM.

Tegen deze achtergrond vormt de invoering van een *firewall* geen louter beleidsmatige keuze, maar een noodzakelijke maatregel om te voldoen aan deze verplichtingen. Concreet vergt dit in het Belgische recht minstens een herinterpretatie van artikel 81 van de Vreemdelingenwet, in overeenstemming met de internationaal- en Europeesrechtelijke normen inzake slachtofferbescherming. Het invoeren van een *firewall* draagt niet alleen bij tot de bescherming van een bijzonder kwetsbare groep, maar versterkt ook de doeltreffendheid en legitimiteit van het justitieapparaat als geheel.

Het verdient dan ook aanbeveling dat de Belgische wetgever en bevoegde autoriteiten expliciet voorzien in een juridisch verankerd *firewall* mechanisme dat de uitwisseling van gegevens over verblijfsstatus in het kader van slachtoffercontacten uitsluit. Dit kan onder meer door een duidelijke normstelling die prioriteit geeft aan slachtofferbescherming boven migratiehandhaving in situaties van slachtofferschap, aangevuld met richtlijnen voor politiediensten en justitiële actoren. Enkel op die manier kan worden gewaarborgd dat slachtoffers, ongeacht hun verblijfsstatus, daadwerkelijk en zonder vrees toegang hebben tot bescherming en justitie.

CONCLUSIE

Dit onderzoeksrapport vertrok vanuit de vaststelling dat sekswerkers in een precaire verblijfssituatie geconfronteerd worden met een structurele uitsluiting van effectieve toegang tot bescherming en justitie. De analyse toont aan dat deze uitsluiting niet louter het gevolg is van individuele drempels, maar ingebed ligt in een breder juridisch en institutioneel kader waarin migratiehandhaving en slachtofferbescherming met elkaar verstrengeld zijn.

De centrale onderzoeksvraag betrof de verenigbaarheid van de bestaande Belgische praktijk, in het bijzonder de informatiestroom tussen politie en DVZ, met internationale en Europese mensenrechtennormen. Uit zowel het theoretisch als empirisch luik blijkt dat deze koppeling een aanzienlijk afschrikkend effect heeft op de aangiftebereidheid van sekswerkers in een precaire verblijfssituatie. De vrees voor detentie, uitzetting en verlies van bestaanszekerheid leidt ertoe dat slachtoffers systematisch afzien van het melden van misdrijven. Hierdoor ontstaat een structurele *reporting gap*, die niet alleen de positie van slachtoffers ondermijnt, maar ook de doeltreffendheid van de strafrechtsbedeling aantast.

Vanuit mensenrechtelijk perspectief is deze situatie moeilijk te verzoenen met de verplichtingen die voortvloeien uit onder meer de Europese Slachtofferrichtlijn, de Istanbul Conventie en het EVRM. Deze instrumenten vereisen dat slachtoffers effectieve, non-discriminatoire toegang hebben tot bescherming en justitie. Wanneer de toegang tot aangifte in de praktijk gepaard gaat met reële risico's op migratiehandhaving, wordt deze toegang illusoir. In die zin kan *Safe Reporting* niet worden beschouwd als een louter beleidsmatig wenselijk instrument, maar als een noodzakelijke voorwaarde om bestaande mensenrechtenverplichtingen daadwerkelijk na te leven.

De praktijkanalyse bevestigt bovendien dat, ondanks bepaalde lokale *good practices*, de huidige aanpak in België sterk gefragmenteerd en inconsistent is. De behandeling van slachtoffers blijkt in belangrijke mate afhankelijk van individuele actoren, lokale politieculturen en informele praktijken. Dit gebrek aan uniformiteit creëert rechtsonzekerheid. Tegelijk toont de praktijk ook aan dat alternatieve benaderingen, waarbij slachtofferschap voorrang krijgt op verblijfsstatus, wel degelijk mogelijk zijn en bijdragen aan een grotere meldingsbereidheid.

Tegen deze achtergrond formuleert dit rapport zowel korte- als lange termijn aanbevelingen. Op korte termijn kunnen maatregelen zoals informatieverstrekking en sensibilisering bijdragen aan het verlagen van drempels. Op lange termijn is echter een structurele hervorming noodzakelijk. De invoering van een wettelijk verankerde *firewall* tussen politie en DVZ vormt hierbij de kernvoorwaarde voor een effectief *Safe Reporting*-systeem. Daarnaast zijn duidelijke richtlijnen, opleiding van politiediensten en investeringen in vertrouwensmechanismen essentieel om de toegang tot justitie duurzaam te verbeteren.

Tot slot dient te worden benadrukt dat dit onderzoek, ondanks zijn participatieve opzet, beperkingen kent. De afwezigheid van directe betrokkenheid van sekswerkers in een precaire verblijfssituatie vormt een belangrijk aandachtspunt. Verdere onderzoeksinspanningen zijn noodzakelijk om hun perspectieven nog centraler te integreren in beleidsontwikkeling.

Samenvattend toont dit rapport aan dat de huidige Belgische context onvoldoende waarborgen biedt voor een effectieve en veilige toegang tot justitie voor sekswerkers in een precaire verblijfssituatie. De implementatie van *Safe Reporting* is daarbij geen optionele hervorming, maar een noodzakelijke stap richting een rechtssysteem dat daadwerkelijk bescherming biedt aan alle slachtoffers, ongeacht hun verblijfsstatus.

DANKWOORD

Nu dit onderzoeksrapport is afgerond, is een woord van dank zeker op zijn plaats.
Aan professor Eva Brems, professor Ellen Desmet en vakcoördinator Imane El Morabet. Dank voor het opzetten en begeleiden van de *Legal Clinic Mensenrechten en Migratierecht*. Zonder jullie inzet en betrokkenheid was dit project niet mogelijk geweest. Dankzij jullie kregen wij de kans om ons gedurende een volledig academiejaar in te zetten voor de rechten van sekswerkers — een bijzonder leerrijke en onvergetelijke ervaring waarvoor wij oprecht dankbaar zijn.

Aan UTSOPI, en in het bijzonder aan Daan en Sophie. Vanaf onze eerste ontmoeting op jullie kantoor werd duidelijk met hoeveel gedrevenheid en engagement jullie zich inzetten voor de rechten van sekswerkers. Jullie enthousiasme werkte aanstekelijk en motiveerde ons gedurende het hele traject. Wij hopen dat wij met dit onderzoek een bescheiden bijdrage hebben kunnen leveren aan het belangrijke werk dat jullie dagelijks verrichten.

Aan alle actoren die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, hetzij via interviews, mailverkeer of andere vormen van contact. Bedankt voor jullie medewerking en waardevolle inzichten, die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoeksrapport.

Aan Eva Sevrin. Dank voor het gastcollege over mensenrechten en migratierecht. Dit bood ons een belangrijke inhoudelijke basis waarop wij verder konden bouwen tijdens het onderzoek.

Aan Cyrine M'Sadek. Dank om het strafrechtelijk deel van dit onderzoeksrapport na te lezen en waardevolle feedback te geven.

Aan professor Ellen Desmet. Dank om de tijd te nemen om ons onderzoek na te lezen en voor jouw waardevolle feedback omtrent het migratierecht.

Aan Lisa Hoekman. Dank om naar ons onderzoek te komen luisteren en jouw expertise en waardevolle inzichten met ons te delen. Jouw feedback stelde ons in staat om nog bijkomende verfijningen aan dit onderzoeksrapport aan te brengen.

Aan professor Pieter Cannoot. Dank om ons de kans te geven een gastcollege binnen het vak *Recht en Diversiteit* te verzorgen. Ook dank aan de aanwezige studenten voor hun interactie en relevante input.

Aan Sophie Bols. Dank voor de begeleiding gedurende deze *Legal Clinic*. Je stond steeds klaar om onze vragen te beantwoorden, stuurde bemoedigende berichten en verdiepte je mee in ons onderwerp om ons van relevante feedback te voorzien en verder op weg te helpen. Dat je dit alles combineerde met het schrijven van je doctoraat, verdient enorm veel waardering. Dankzij jouw begeleiding is deze ervaring uitgegroeid tot veel meer dan enkel een onderzoeksproject. We hopen dat je trots bent op je eerste studenten en dat je ons niet snel zult vergeten. Wij jou alleszins niet. Hartelijk dank.

BIBLIOGRAFIE

1. Wetgeving

Europees Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Weens Verdragenverdrag 23 mei 1969.

Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld Istanbul, *Pb. L.* 2 maart 2023.

Resolutie 2022/2139 van het Europees Parlement van 14 september 2023 over de regulering van prostitutie in de EU: grensoverschrijdende implicaties voor en de impact op gendergelijkheid en vrouwenrechten, *Pb.L.* 2 december 2000, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0328_NL.pdf.

Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en De Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb*.L 14 November 2012.

Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *Pb*.L 24 mei 2024.

EUROPESE COMMISSIE, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, 11 mei 2020, 188, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0188&qid=1761318397820.

Grondwet van 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

Constitución Española van 6 december 1978.

Wetboek van strafvordering van 17 november 1808, *BS* 27 november 1808.

Strafwetboek van 8 juni 1867, *BS* 9 juni 1867.

Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980.

Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992.
Wet houdende wijzigingen aan het Strafwetboek en inzake de bevoegdheid om in rechte op te treden met betrekking tot het seksueel strafrecht, 21 maart 2022.

Wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende seks werk onder arbeidsovereenkomst, BS 6 juni 2024.

Spaanse Vreemdelingenwet van 20 mei 2025.

Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 5 augustus 1976.

Gez.Decr. 14 maart 2024 Decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 november 2023 tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, *BS* 21 maart 2024.

Regeerakkoord van 30 september 2022.

Gemeenschappelijke omzendbrief COL 8/2023 van de minister van Justitie, de staatssecretaris voor asiel en migratie, en het college van Procureurs-Generaal, van 13 december 2023 betreffende de gegevensstromen tussen het openbaar ministerie en de dienst vreemdelingenzaken (DVZ), Website FOD Justitie 13 december 2023.

2. Rechtspraak

EHRM 13 mei 1980, nr. 6694/74, *Artico t. Italië*, §33, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57424.

EHRM 4 december 2003, nr. 39272/98, *M.C. v. Bulgaria,* https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61521.

EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02, Opuz v. Turkey, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92945.

EHRM 24 juli 2012, nr. 47159/08, *B.S. t. Spanje*, § 62, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112459.

EHRM 2 maart 2017, nr. 41237/14, Talpis v. Italy, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171994.

EHRM 10 december 2024, nr. 71671/16 en 40190/18, *F.M. and Others v. Russia,* https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-14414.

HvJEU 10 april 1984, nr. 14/83. *Von Colson en Kamman t. Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.

Cass. 21 januari 2003, P.01.1121.N., *Arresten van het Hof van Cassatie*, 2003/1,178, https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/2003/01.pdf.

Cass. 14 januari 2009, P.08.1346.F, *Arresten van het Hof van Cassatie,* 2009/1, 115, https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/2009/01.pdf.

3. Rechtsleer

AINE G., 'Violence Against Male Sex Workers: A Systematic Scoping Review of Quantitative Data', *Journal of Homosexuality*, 2021/68(2), DOI: 101080/00918369.

ARONOWITZ A.A., 'To punish or not to punish: What works in the regulation of the prostitution market?' in PERSAK N., VERMEULEN G. (eds.) *Reframing prostitution: From discourse to description, from moralisation to normalisation?*, Maklu, 2014, 224, https://ufora.ugent.be/content/enforced/1212853-B001597A_2025/E-Reader/84._ARONOWITZ_2014_Reframing_Prostitution_Ebook_Maklu_224-253.pdf.

BOYCHENKO, O.; SZELEI, N.; VERHELST, A., *Safe Repoting for migrant victims of sexual violence: Mapping policies in Belgium, Ireland, and the UK..*

BULLOCK, L., 'Exporting Sexköpslagen: Sweden, Sex Work, and the Moral Stakes of Externalizing Feminist Policy', *Sexuality Research and Social Policy*, 2023/23, DOI: 10.1007/S13178023008557.

CASTANEDA H., 'Structural vulnerability and access to medical care among migrant street-based male sex workers in Germany', *Social Science & Medicine*, 84/2013.

DE BONDT, W., 'De positie van het slachtoffer in het strafrecht: naar een eengemaakt slachtofferstatuut' in TRAEST P., VERHAGE A. en VERMEULEN G. (eds.), *Strafrecht en strafprocesrecht: doel of middel in een veranderde samenleving?*, Wolters Kluwer, 2017.

DECKER M.R., CRAGO A. CHU S.K.H., e.a., 'Human rights violations against sex workers: burden and effect on HIV', *The Lancet,* 2015/9963, DOI: 101016/S01406736.

DELVINO N., 'Safe Reporting of Crime Victims and Witness with Irregular Migration Status in the United States', *Global Exchange on Migration & Diversity* September 2019.

DELVINO N. BEILFUSS M., 'Latino Migrant Victims of Crime: Safe Reporting for Victims With Irregular Status in the United States and Spain', *SageJournals,* maart 2021.

DERUYCK, F., *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Wolters Kluwer, 2024.

ESWA, E*xposed from all sides*, policy brief, 2024.

Georgios A. Serghides, *'The Principle of Effectiveness and its Overarching Role in the Interpretation and Application of the European Convention on Human Rights (ECHR): The Norm of All Norms and the Method of All Methods'*, aangehaald in D. Rietiker en S. Steller, "Publication Review", European Human Rights Law Review 2023, afl. 2.

GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *Safe reporting of crime for migrants*, 2019.

GREVIO, GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect tot the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Belgium, 21 September 2020, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/nl_rapport_2020_grevio.pdf.

GREVIO, Building trust by delivering support, protection and justice: Belgium First thematic evaluation report, 27 November 2025, https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-support-/4880298138.

HAUMONT G, MORTIER T, VAN DE GRAAF C. and BOLS S., 'European Anti-Discrimination Case Law in 2023-2024: A Tour d'horizon of Crucial Developments', *J.E.D.H.*, januari 2025.

HAYNES J., 'Human Trafficking, Intersectionality and the Relationship between Articles 4 and 14 of the ECHR', Northern Ireland Legal Quarterly, 2025.

HERI C., '*Responsive Human Rights: Vulnerability, Ill-treatment and the ECtHR',* Hart Publishing 2021.

IPPOLITO F., IGLESIAS S., 'Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework', Bloomsbury Publishing, 2017.

ISHIBASHI. L., *Opportunity Knocks: Improving Responses to labour exploitation with secure reporting*, FLEX, 2020.

KNOPF J., 'Doing a Literature Review. *PS: Political Science & Politics*.', 2006, 39(1) DOI:10.1017/S1049096506060264.

LAMBERT, P., *Voortaan juridisch kader voor sekswerk*, SOCWEG 2024, afl 11.

LANGHINRICHSEN-ROHLING J., "Controversies Involving Gender and Intimate Partner Violence in the United States, *Springer Science + Business Media, LLC* 2009, 9, DOI: 101007/S1119900996282.

MACHADO A., SOUSA C., CUNHA O., 'Bidirectional Violence in Intimate Relationships: A Systematic Review', *Trauma, Violence, & Abuse*, 2024/*25*(2), 1680, DOI: 10.1177/15248380231193440.

MUNSCH L., 'Sociale bescherming bij sekswerkers: Kwalitatief onderzoek naar de ervaring van de sociale bescherming en een eigen statuut voor sekswerkers in België', masterproef VUB 2019.

NATIONAAL PLATFORM VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD, 'Belangrijkste aanbevelingen van het nationaal platform van het maatschappelijk middenveld, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/media/documents/Belangrijkste%20aanbevelingen%20van%20het%20Nationale%20Platform%20van%20het%20Maatschappelijk%20Middenveld%20bij%20de%20de%20uitvoering%20van%20het%20NAP%20in%20de%20strijd%20tegen%20gendergerelateerd%20geweld%202021-2025.pdf.

ORTH U., 'Secondary Victimisation of Crime Victims by Criminal Proceedings', *Social Justice Research* 2002/15, DOI: 10.1023/A:1021210323461.

PICUM, Achieving a world free from violence against all women regardless of migration status, November 2020, https://picum.org/wp-content/uploads/2020/11/Istanbul-Convention-Fact-Sheet-November-2020.pdf.

PICUM, Briefing Paper on Digital Technology, Policing and Migration - What Does It Mean for Undocumented Migrants?, 2022, https://picum.org/wp-content/uploads/2023/08/Digital-technology-policing-and-migration-What-does-it-mean-for-undocumented-migrants.pdf.

PICUM, *Praktische informatie voor mensen zonder papieren in België*, 2025.

RAAD VAN EUROPA, Combating violence against women: minimum standards for support services, september 2008, https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/source/eg-vaw-conf(2007)study%20rev.en.pdf.

RAAD VAN EUROPA, Preventing violence against women, article 12 of the Istanbul convention: a collection of papers On the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, https://rm.coe.int/168046e1f0.

RAAD VAN MINISTERS, Nationaal Actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (NAP), 26 November 2021, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/20211125-nap-2021-2025-clean-nl.pdf.

SMITH, M., & MAC, J., *Revolting prostitutes: The fight for sex workers' rights.* Verso, 2018.

Struyf P., 'To Report or Not to report? A Systematic Review of Sex Workers' Willingness to Report Violence and Victimization to Police.

SUDELLI I., *Mannen van plezier: één en al vertier?: Een onderzoek naar hoe mannelijke sekswerkers in België harm reduction beleven,* masterproef Vrije Universiteit Brussel, 2016.

TIMMERMAN R., ''Free In, Free Out': Exploring Dutch Firewall Protections for Irregular Migrant Victims of Crime', *European Journal of Migration and Law* 2020.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Combating violence against migrants*, United Nations, 2015.

VAN DEN DURPEL A., DERLUYN I., 'Veilig rapporteren van misdrijven door slachtoffers en getuigen zonder wettig verblijf in België', Centrum voor de Sociale Studie van Migratie en Vluchten (CESSMIR), Universiteit Gent, 2023, https://backoffice.biblio.ugent.be/download/01HAA3TB9Y987JHVNRYVC984S8/01HAA47EQKF8Z8W6GAFAX1XRDV.

VAN DEN WYNGAERT C., en TRAEST P., *Strafrecht en strafprocedure in hoofdlijnen Boek 2: strafprocesrecht*, Gompel&Svacina, 2019.

VANDROMME S., 'Anonieme inlichtingen hebben geen bewijskracht in strafproces', *Juristenkrant* 2005/ afl. 108.

VAN EECKHOUTTE, W., *Sociaal Compendium. Arbeidsrecht met fiscale notities*, Kluwer 2025.

VAN GELDER P., 'Het smalle groepsvaandel van mannelijke sekswerkers: Belemmeringen en mogelijkheden voor zelforganisatie bij M$M in Nederland', *Tijdschrift voor genderstudies,* 2015/2, DOI: 10.1557/TVGN2015.2.GELD.

VERBRUGGEN F., VERSTRAETEN R., *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelors,* Larcier Intersentia, 2023.

VERHELST S., *De rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht*, Intersentia, 2013.

WALKLATE S., 'Reframing criminal victimization: Finding a place for vulnerability and resilience', *Theoretical Criminology* 15(2), 2011.

VUOLAJARVI N., 'Criminalising the Sex Buyer: Experiences from the Nordic Region', Policy Brief 06/2022, *LSE Women, Peace and Security Policy Brief Series*, (1) 6, https://ufora.ugent.be/content/enforced/1212853-B001597A_2025/E-Reader/Update%202025/prostitution/26.%20PROS%20N.%20Vuolaj%C3%A4rvi%20%282022%29.%20Criminalising%20the%20Sex%20Buyer%20Experiences%20from%20the%20Nordic%20Region.pdf.

WIJNTUIN P., 'Country report about pioneering strategies on safe reporting of crime-City of Utrecht', Safe Reporting for victims of crime with irregular migration status 2023.

4. Andere

ALIAS VZW, 'Activiteitenrapport: Synthese 2024: AV van 5 juni 2025', 30, https://alias.brussels/ressource/activiteitenverslag-2024/. Van de 325 bevraagde personen beschikt 38,8% niet over een verblijfsvergunning, 16% deed een aanvraag voor internationale bescherming en 4% beschikt over een tijdelijke verblijfsvergunning.

Blueblindfold.ie, *Human trafficking is a crime. It happens here.* (geraadpleegd op 5 november 2025).

De Backer, K., 'VOCIARE: Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe. National report Belgium.', *Victim Support Europe*, https://victim-support.eu/wp-content/uploads/2021/02/VOCIARE_National_Report_Belgium_interactive.pdf (geraadpleegd op 23 oktober 2025).

INSTITUUT VOOR DE GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN, 'Beleid', website 2025, https://igvm-iefh.belgium.be/nl/themas/geweld/beleid (geraadpleegd op 23 november 2025).

INSTITUUT VOOR DE GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN, 'Het Verdrag van Istanbul of het verdrag inzake de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CAHVIO)', website 2025, https://igvm-iefh.belgium.be/nl/themas/internationaal/raad-van-europa/cahvio (geraadpleegd op 20 november 2025).

Jcwi.org.uk, *The hostile environment explained*, https://jcwi.org.uk/reportsbriefing/the-hostile-environment-explained/ (geraadpleegd 1 november 2025).

KAGAIAROS D. THIEMANN I., 'M.A. and others v. France: The 'End Demand' model of Regulating Sex Work goes to Strasbourg', *Strasbourg Observers* September 2024, https://strasbourgobservers.com/2024/09/03/m-a-and-others-v-france-the-end-demand-model-of-regulating-sex-work-goes-to-strasbourg/.

KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE VZW., 'Toekomstoriëntering: met precaire verblijvers werken aan een zinvol toekomstperspectief', *Kennismakingsbrochure voor hulpverleners*, december 2014, https://www.vreemdelingenrecht.be/sites/default/files/migrated/bestanden/documenten/brochure_toekomstorientering_def_20141209.pdf (geraadpleegd op 20 oktober 2025).

MINDERHOUD P., 'het doorgeslagen koppelingsbeginsel', Universiteit Utrecht februari 2022, https://www.uu.nl/nieuws/het-doorgeslagen-koppelingsbeginsel (geraadpleegd op 7 december 2025).

O'BRIEN B. COLLINGWOOD L. EL-KHATIB S., 'The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration, *SageJournals,* mei 2017.

OUARAR A., *De decriminalisering van sekswerk in België: een unieke beleidskeuze binnen de Europese Unie*, masterproef Universiteit Gent, 2025, https://libcatalog.ugent.be/nde/fulldisplay?query=sekswerk&tab=Everything&search_scope=MyInst_and_CI&searchInFulltext=false&vid=32RUG_INST:32RUG_INST&lang=en&docid=alma9937046586309161&adaptor=Local%20Search%20Engine&context=L&isFrbr=false&isHighlightedRecord=false&repId=12318308950009161&state=#nde.brief.results.tabs.digitalVersions.

Sanders T., Scoular J., Balderston B., Abel G., 'Voicing Consent: Sex Workers, Sexual Violation and Legal Consciousness in Cross-National Contexts', PASWS Februari 2025, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-77715-8_9.

SLACHTOFFERZORG, 'Gerechtelijke procedure: slachtoffer' https://www.slachtofferzorg.be/gerechtelijke-procedure-slachtoffer#top (geraadpleegd op 5 maart 2026).

UTSOPI, 'Tijdlijn Decriminaliserng van maart 2020 tot en met maart 2022', website UTSOPI, https://d2h846bfxzrswn.cloudfront.net/documents/TijdlijnDecriminalisering_2023UTSOPI.pdf (geraadpleegd op 26 februari 2026).

VREEMDELINGENRECHT.BE, 'Onwettig verblijf is strafbaar – hulp bieden niet', *website,* https://www.vreemdelingenrecht.be/mensen-zonder-wettig-verblijf/onwettig-verblijf-strafbaar-hulp-bieden-niet (geraadpleegd op 1 maart 2026).

VREEMDELINGENRECHT.BE, 'Wat betekent 'zonder wettig verblijf'?', *Vreemdelingenrecht.be,* https://www.vreemdelingenrecht.be/mensen-zonder-wettig-verblijf/wat-betekent-zonder-wettig-verblijf (geraadpleegd op 20 oktober 2025).

X., 'A community report on migrant sex worker victims of crime in Europe: Undeserving victims?', ICRSE oktober 2020, https://prostitutescollective.net/wp-content/uploads/2022/04/Undeserving_victims.pdf (geraadpleegd op 30/11/2025).

X., 'Belgian labor law for sex wokers: what and how?', *Utsopi*, https://www.utsopi.be/our-work/decriminalisation/cadre-du-travail (geraadpleegd op 30/11/2025).

X., 'Department for HIV, Tuberculosis, Hepatitis and Sexually Transmitted Infections: Sex workers', *WHO*, https://www.who.int/teams/global-hiv-hepatitis-and-stis-programmes/populations/sex-workers (geraadpleegd op 30/11/2025).

X., 'Gold standard guidelines for safe and ethical sex work research in Europe', *ESWA* September 2025, (20)8, https://assets.nationbuilder.com/eswa/pages/2602/attachments/original/1756816379/ESWA_Gold_Standard_Guidelines_for_Safe_and_Ethical_Sex_Work_Research_in_Europe_2025_final.pdf?1756816379 (geraadpleegd op 22/11/2025).

X., 'Over DVZ', *ibz Vreemdelingenzaken*, https://dofi.ibz.be/nl/over-dvz (geraadpleegd op 28 oktober 2025).

X., 'Landmark judgment finds trafficking and treatment of women rooted in discrimination', *EHRAC* februari 2025, https://ehrac.org.uk/en_gb/landmark-judgment-finds-trafficking-and-treatment-of-women-rooted-in-discrimination/.

X, 'Surveilled. Exploited. Deported. Rights violations against migrant sex workers in Europe and Central Asia', ICSRE november 2016, https://www.eswalliance.org/surveilled_exploited_deported_rights_violations_against_migrant_sex_workers_in_europe_and_central_asia (geraadpleegd op 26 april 2026).