

Vergaderjaar 2020–2021

35 662

Commissiemededeling: Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020–2025 (COM(2020) 698)¹

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: LHBTIQ strategie 2020–2025

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

¹ Zie dossier E200026 op www.europapoort.nl

Fiche 1: LHBTIQ strategie 2020–2025

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020–2025
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
12 november 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 698
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0698&qid=1606998959435&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Met haar eerste LHBTIQ gelijkheidsstrategie (hierna: de strategie) richt de Commissie zich op de ongelijkheden en uitdagingen waarmee LHBTIQ personen te maken hebben – waaronder discriminatie, onveiligheid en de inbreuk op grondrechten – alsook het verbeteren van hun leefsituatie. LHBTIQ staat voor lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders, intersekse personen en queers. In de strategie worden aan de hand van vier thema's enkele nieuwe voorstellen aangekondigd en wordt er vermeld aan welke bestaande maatregelen en voorstellen de Commissie samen met de lidstaten een impuls wil geven. De vier thema's zijn als volgt:

1. discriminatie van LHBTIQ personen bestrijden;
2. de veiligheid van LHBTIQ personen garanderen;
3. inclusieve samenlevingen opbouwen;
4. oproepen tot gelijkheid van LHBTIQ personen over de hele wereld.

Met de strategie streeft de Commissie naar een EU waar LHBTIQ personen, in al hun diversiteit, veilig zijn en gelijke kansen krijgen om ten volle deel te nemen aan de samenleving en zich volledig te ontplooiën. De strategie wordt gepresenteerd in een tijd waarin de grondrechten van LHBTIQ personen in sommige lidstaten onder druk staan. Hoewel de Europese Unie (hierna: EU) hoge normen hanteert op het gebied van grondrechten, worden deze binnen de EU niet altijd op gelijke wijze toegepast. Deze strategie vormt een aanvulling op bestaande en toekomstige initiatieven ter bevordering van de EU-dimensie van gelijkheid in het algemeen.

Ten aanzien van het bestrijden van discriminatie van LHBTIQ personen stelt de Commissie ten eerste voor om de situatie van LHBTIQ personen in de EU uitgebreid in kaart te brengen, met name op het gebied van werkgelegenheid. In 2021 moet het verslag over de toepassing van de «richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep» worden bekendgemaakt. Naar aanleiding van het verslag zal de Commissie onder andere wetgevingsvoorstellen uitbrengen, met name ten aanzien van het versterken van de rol van nationale organen voor gelijke behandeling. De Commissie zal ook investeren in diversiteit en inclusie op de werkvloer, in

sport, in de gezondheidszorg, cultuur en in het onderwijs. Dit zal gebeuren via bestaande EU-fondsen. Daarnaast zal de Commissie zich richten op technologische ontwikkelingen. Zo kan kunstmatige intelligentie (KI) worden gebruikt om veel maatschappelijke problemen aan te pakken, maar kan het ook discriminatie in het echte leven – onder meer tegen LHBTIQ personen – en genderongelijkheid verergeren. De Commissie zal daarom een regelgevingskader voorstellen dat specifiek gericht is op het risico van vooroordelen en discriminatie dat inherent is aan systemen voor KI.

De Commissie constateert dat LHBTIQ personen buitenproportioneel vaak te maken krijgen met haatmisdrijven, haatuitingen en (fysiek) geweld en niet altijd aangifte doen van dergelijke haatmisdrijven. Dit blijft een ernstig probleem. Ten einde de veiligheid van LHBTIQ personen te bevorderen én de bescherming tegen haatmisdrijven en haatuitingen te harmoniseren, zal de Commissie onder andere in 2021 een initiatief presenteren om haatmisdrijven en -uitingen, onder meer tegen LHBTIQ personen, toe te voegen aan de lijst van strafbare feiten die in Art. 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) zijn vermeld. Daarnaast zal de Commissie maatregelen treffen en financieringsmogelijkheden bieden voor initiatieven ter bestrijding van haatmisdrijven, (online) haatuitingen, desinformatie en geweld tegen LHBTIQ personen. De Commissie kondigt ook verschillende maatregelen aan gericht op de bescherming van LHBTIQ asielzoekers die extra kwetsbaar zijn voor haatzaaien, desinformatie en geweld.

De Commissie geeft aan dat schadelijke praktijken, zoals niet-essentiële chirurgie of medische ingrepen bij intersekse kinderen en adolescenten zonder hun persoonlijke en volledig geïnformeerde toestemming (genitale verminking van intersekse personen), gedwongen medicalisering van transgender personen en conversiepraktijken gericht op LHBTIQ personen ernstige gevolgen hebben voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid. De Commissie zal de uitwisseling van goede praktijken door de lidstaten met het oog op het beëindigen van deze praktijken bevorderen. Om de lidstaten te ondersteunen in het opbouwen van LHBTIQ inclusieve samenlevingen zal de Commissie onder andere campagnes ten aanzien van de acceptatie en (sociale) veiligheid van LHBTIQ personen inzetten en financieren. Ook wordt geconstateerd dat als gevolg van verschillen in de nationale wetgeving van de lidstaten gezinsbanden niet altijd erkend worden wanneer regenbooggezinnen² de binnengrenzen van de EU overschrijden. De Commissie zal onder andere een wetgevingsinitiatief inzake de wederzijdse erkenning van ouderschap voorstellen en maatregelen onderzoeken om de rechtsbescherming van regenbooggezinnen in grensoverschrijdende situaties te verbeteren. Daardoor moet het bijvoorbeeld mogelijk worden dat een lidstaat het ouderschap moet erkennen dat in een andere lidstaat op geldige wijze is toegekend. Ook wil de Commissie dat de Unie zich steviger gaat inzetten voor de oproep tot gelijkheid van LHBTIQ personen overal ter wereld, onder andere door de betrokkenheid van de EU op het gebied van LHBTIQ aangelegenheden in alle externe betrekkingen van de EU te versterken. In verschillende delen van de wereld worden LHBTIQ personen geconfronteerd met ernstige schendingen en inbreuken op hun grondrechten. De Commissie zal steun verlenen aan acties voor gelijkheid van LHBTIQ personen in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), het Fonds voor Asiel en Migratie (AMF), het

² Elke lesbische, homoseksuele, transgender of intersekse persoon met een kind of met een kinderwens.

programma Burgers, Gelijkheid Rechten en Waarden (CERV) en het Justitie programma.

Tot slot, stelt de Commissie voor de uitvoering van deze strategie te monitoren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland was in 2001 het eerste land ter wereld waar partners van gelijk geslacht in het huwelijk konden treden. Nederland heeft mede daarmee ten aanzien van LHBTIQ personen³ een pioniersrol vervuld, maar het betekent allerm minst dat aandacht voor dit thema mag verslappen. Het kabinet blijft ernaar streven dat alle mensen zich veilig voelen en de ruimte krijgen om te zijn wie ze willen zijn.⁴ Hierop wordt vooruitgang geboekt, maar voor sommige groepen is het nog steeds geen vanzelfsprekendheid. Het Nederlandse beleid ten aanzien van LHBTIQ personen richt zich op het verbeteren van sociale acceptatie, (sociale) veiligheid en gelijke (wettelijke) behandeling. Ten aanzien van het verbeteren van sociale acceptatie, (sociale) veiligheid vindt er nauwe samenwerking met gemeenten plaats vanwege hun zicht op de situatie in woonwijken, sportclubs en het lokale uitgaansleven. Ook in het onderwijs zet het kabinet in op het bestrijden van stereotypering en het bevorderen van sociale acceptatie, (sociale) veiligheid. Scholen moeten toezien op een veilige omgeving waarin men kan zijn wie men is. In haar beleid heeft het kabinet extra aandacht voor kwetsbare groepen die te maken hebben met een samenloop van gronden op basis waarvan men onterecht anders behandeld wordt, oftewel waar sprake is van intersectionaliteit. Ook wordt er aanvullende aandacht besteed aan LHBTIQ personen in bepaalde levensbeschouwelijke kringen waar acceptatie en veiligheid lager kan zijn. Verder wordt gewerkt aan het verbeteren van de positie van LHBTIQ personen op de werkvloer door meer inclusie na te streven in zowel het bedrijfsleven als de publieke sector.

Het kabinet zet in op het verwezenlijken van het Regenboogstembusakkoord⁵, waar gelijke – wettelijke en feitelijke – behandeling van LHBTIQ personen onderdeel van is. Dit betreft bijvoorbeeld het waar mogelijk beperken van onnodige seksregistratie, transgender personen de mogelijkheid bieden hun geslacht te laten veranderen op hun geboortakte, het zekerstellen van gelijke rechten voor lesbische ouders met een kindervens en initiatieven om de kwaliteit en de toegankelijkheid van zorg voor transgender personen te verbeteren.

Indachtig de eerdere Nederlandse pioniersrol is er in het Nederlandse beleid ook uitgebreid aandacht voor de positie en gelijke rechten van LHBTIQ personen in andere landen binnen én buiten de EU. Samen met gelijkgestemde Europese lidstaten wordt er steun geboden aan Europese LHBTIQ netwerkorganisaties en wordt de uitwisseling van goede wetgevings- en praktijkvoorbeelden gestimuleerd. Mede op verzoek van

³ Het kabinet hanteert op dit moment in haar beleid de afkorting LHBTI. Het kabinetsbeleid is gericht op het bevorderen van gelijke rechten van personen die een andere behandeling ondervinden op basis van hun (1) seksuele oriëntatie, (2) genderidentiteit of (3) seksuele kenmerken. De Q staat voor *Queer* en is een woord dat andere seksuele en genderidentiteiten beschrijft dan hetero en cisgender. Het kabinetsbeleid dat zich richt op gelijke rechten voor LHBTI-personen is derhalve ook op *Queer* personen gericht.

⁴ Emancipatie Nota 2018–2021 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/29/emancipatienota-2018-2021>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/27/kamerbrief-over-regenboog-stembusakkoord>

het kabinet ondersteunen nu ook andere overheden in Europa de Europese LHBTIQ netwerkorganisaties. Activiteiten van deze Europese netwerken richten zich vooral op lotgenotencontact, deskundigheidsbevordering en voorlichting. Zo worden onder andere de activiteiten van ILGA-Europa, IGLYO-Europa en Transgender Europe ondersteund. Het door de Nederlandse overheid opgerichte Europese LHBTI *Focal Points Netwerk* is op initiatief van dit kabinet en met steun van gelijkgezinde lidstaten per 2020 ingebed bij de SOGI-Unit van de Raad van Europa. Tot slot bevordert Nederland gelijke rechten van LHBTIQ personen wereldwijd via het Nederlands mensenrechtenbeleid, waarin aandacht voor de gelijke rechten van LHBTIQ personen prioriteit is. Nederland zet zich via bilaterale en multilaterale kanalen wereldwijd in om strafbaarstelling van homoseksualiteit en genderidentiteit af te schaffen, discriminatie en geweld tegen te gaan en sociale acceptatie te bevorderen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het feit dat de Commissie de positie van en gelijke rechten voor LHBTIQ personen met deze strategie op de Europese agenda zet, hier heeft Nederland zich samen met een aantal andere lidstaten jarenlang hard voor gemaakt. Zo heeft Nederland tijdens het EU-Voorzitterschap in 2016 het initiatief genomen tot de eerste Raadsconclusies over de gelijkheid van LHBTI personen.⁶ Het kabinet onderkent, evenals de Commissie, de uitholling van grondrechten in sommige lidstaten. De gelijkheidsstrategie komt daarom op een geschikt moment en getuigt terecht van een hoog ambitieniveau.

De EU is naast een interne markt óók een waardengemeenschap. Het kabinet staat pal achter het behoud van de kernwaarden waarop de EU is gefundeerd, zoals vastgelegd in de Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de EU, zoals respect voor de menselijke waardigheid, gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Het baart het kabinet zorgen dat sommige lidstaten die kernwaarden niet toepassen of zelfs bewust bestrijden. Maatregelen in deze landen variëren in ernst en hardnekkigheid, maar alle stigmatiseren en/of discrimineren ze LHBTIQ personen. De daarbij door deze landen gehanteerde argumentatie is dat deze «levensstijl» in strijd zou zijn met «traditionele gezinswaarden» en «de nationale cultuur». Met deze strategie geeft de Commissie een sterk signaal af, namelijk dat het paal en perk wil stellen aan die ontwikkelingen en dat het de situatie van LHBTIQ personen wil verbeteren. Het kabinet steunt de Commissie daarin, en zal in de uitwerking van de strategie waar mogelijk samenwerken met de Commissie en gelijkgestemde lidstaten. De strategie van de Commissie sterkt het kabinet in zijn stevige inzet – waar mogelijk in coalitieverband met EU-lidstaten – voor gelijke rechten van LHBTIQ personen, in lijn met het EU-acquis en tegen regressieve krachten binnen de EU op dit thema.

In de strategie worden voornemens tot het publiceren van enkele (wetgevings)voorstellen genoemd ter verbetering van de positie van LHBTIQ personen die zien op vier specifieke terreinen: het bestrijden van discriminatie, het garanderen van veiligheid, het opbouwen van een inclusieve samenleving én het oproepen tot LHBTIQ gelijkheid wereldwijd. Het kabinet is positief over de benadering en de vier gekozen thema's welke nog verder zullen worden uitgewerkt in voorstellen. Daarnaast acht het kabinet het positief dat de Commissie zich met haar aanpak op het brede spectrum richt en daarbij een intersectionele benadering hanteert.

⁶ Europese Raadsconclusies over de gelijkheid van LHBTI personen: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/16/epsco-conclusions-lgbti-equality/#>

Het kabinet zal de in de strategie aangekondigde voorstellen bij publicatie op hun eigen merites beoordelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een grote meerderheid van lidstaten de strategie verwelkomen. Enkele hoofdzakelijk Midden-Europese lidstaten zullen zich naar verwachting negatief uitlaten over deze strategie.

Gezien eerdere resoluties van het Europees parlement, zal het de strategie naar verwachting verwelkomen en de Raad verzoeken de strategie proactief te implementeren.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. De mededeling heeft met name betrekking op het terrein van het sociaal beleid. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder b, VWEU).

Daarnaast bevat artikel 19 VWEU de rechtsgrondslag voor de EU om op te treden op het gebied van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. De Commissie is derhalve bevoegd om op deze onderwerpen een mededeling uit te brengen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling is positief. Het kabinet is van mening dat de toegevoegde waarde van optreden van de EU, ten opzichte van een enkel nationale aanpak ten aanzien van LHBTIQ gelijkheid gelegen is in: het – onafhankelijk van lidstaten – monitoren van relevante data; het uitwisselen van effectieve beleidsvoorbeelden; het (breed) agenderen van kwesties van de positie en rechten van LHBTIQ personen en het bewaken van de waarden en normen van de Europese samenleving, zoals verwoord in het VWEU, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Europese pijler van sociale rechten. De doelstellingen van de in de strategie aangekondigde voorstellen en andere beleidsinitiatieven kunnen niet door de lidstaten afzonderlijk verwezenlijkt worden vanwege hun EU brede toepassing, denk aan de verplichte, grensoverschrijdende erkenning van regenbooggezinnen in de gehele EU. Maar ook omdat enkele lidstaten zonder een actieve rol van de EU op dit vlak niet de nodige maatregelen zullen nemen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de strategie is positief. In de strategie geeft de Commissie aan over welke LHBTIQ gerelateerde onderwerpen zij wetgevingsvoorstellen en andere beleidsinitiatieven zal ontwikkelen. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat dit de terreinen zijn waarop de positie en rechten van LHBTIQ personen het meest in het gedrang komen én waar de EU grootste meerwaarde kan hebben. Op basis van de informatie die in de strategie over de toekomstige voorstellen en initiatieven wordt verstrekt,

is het kabinet van mening dat deze niet verder gaan dan noodzakelijk is en dat deze ook op geschikte wijze positief kunnen bijdragen aan de positie en gelijke rechten van LHBTIQ personen in Europa.

d) Financiële gevolgen

Vooralsnog geeft de Commissie aan dat de investeringen vooral zullen komen uit het Europese Sociale Fonds (ESF+), het Horizon Europe programma, het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), het Fonds Justitie, Rechten en Waarden (JRVF) en het Fonds voor Asiel en Migratie (AMF).

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling heeft vooralsnog geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht omdat de maatregelen in de strategie summier zijn toegelicht. Opgemerkt dient te worden dat indien nieuwe indicatoren en statistische informatie verzameld moeten worden die niet aansluiten bij de bestaande monitoringskaders, dat een kostbaar proces is.