



Brussel, 12.11.2020  
COM(2020) 698 final

**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 lhbtq'ers 2020-2025**

## NAAR GELIJKHEID VOOR LHBTIQ'ERS: VRIJ OM JEZELF TE ZIJN IN DE EU

*Ik zal me continu blijven inzetten voor de bouw van een Unie van gelijkheid. Een Unie waar je kunt zijn wie je bent en houden van wie je wilt — zonder angst voor beschuldigingen of discriminatie.*

*Omdat jezelf zijn geen ideologie is. Het is je identiteit.*

*En die kan niemand je ooit afpakken.*

**Ursula von der Leyen (voorzitter van de Europese Commissie) – Staat van de Unie 2020**

Iedereen in de Europese Unie moet veilig zijn en vrij om zichzelf te zijn. Onze sociale, politieke en economische kracht vloeit voort uit onze eenheid in verscheidenheid: gelijkheid en non-discriminatie zijn kernwaarden en grondrechten in de EU, vastgelegd in de Verdragen en in het Handvest van de grondrechten van de EU<sup>1</sup>. Het hebben van gelijke kansen is ook een van de belangrijkste bouwstenen van de Europese pijler van sociale rechten. De Europese Commissie, het Parlement en de Raad delen samen met de lidstaten een verantwoordelijkheid om de grondrechten te beschermen en gelijke behandeling en gelijkheid voor iedereen te garanderen.

De voorbije decennia hebben wetgevende ontwikkelingen, jurisprudentie en beleidsinitiatieven het leven van heel wat mensen verbeterd en ons geholpen om samenlevingen op te bouwen waar gelijkheid en gastvrijheid belangrijk zijn, onder meer voor lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transpersonen, non-binaire personen, interseksuelen en queers (lhbtqi'ers<sup>2</sup>). In 2015 presenteerde de Commissie een lijst van maatregelen voor meer gelijkheid voor lhbtqi'ers<sup>3</sup>, het eerste beleidskader dat specifiek de discriminatie van lhbtqi'ers bestrijdt. Op nationaal niveau hebben 21 lidstaten<sup>4</sup> paren van hetzelfde geslacht wettelijk erkend, terwijl er vier wettelijke procedures voor gendererkenning zonder medische vereisten hebben ingevoerd<sup>5</sup>.

Uit recent onderzoek blijkt ook dat zelfs wanneer er sprake is van een grotere maatschappelijke acceptatie van en steun voor gelijke rechten, dit zich niet altijd heeft vertaald in duidelijke verbeteringen in het leven van lhbtqi'ers.

---

<sup>1</sup> Zie met name artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 23 van het Handvest van de grondrechten. Dat laatste is het eerste internationale mensenrechtenhandvest dat discriminatie op grond van seksuele gerichtheid expliciet verbiedt.

<sup>2</sup> Lhbtqi'ers zijn mensen:

- die zich aangetrokken voelen tot personen van hun eigen geslacht (lesbisch, homoseksueel) of welk geslacht dan ook (biseksueel);
- van wie de genderidentiteit en/of genderexpressie niet overeenkomen/overeenkomt met het geslacht dat hun bij de geboorte werd toegewezen (trans, non-binair);
- die geboren zijn met geslachtskenmerken die niet onder de typische definitie van mannelijk of vrouwelijk vallen (interseksueel); en
- van wie de identiteit niet past in een binaire classificatie van seksualiteit en/of gender (queer).

<sup>3</sup> Europese Commissie, [Final Report 2015-2019 on the List of actions to advance LGBTI equality](#) (15 mei 2020).

<sup>4</sup> België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Spanje, Tsjechië, Zweden.

<sup>5</sup> Denemarken, Ierland, Luxemburg, Malta.

In een enquête uit 2019 stelde het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) vast dat discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, genderidentiteit/-expressie en geslachtskenmerken in de EU juist toenam: 43 % van de lhbt'ers verklaarde zich in 2019 gediscrimineerd te hebben gevoeld, tegenover 37 % in 2012<sup>6</sup>.

In de hele EU blijft discriminatie van lhbtqi'ers bestaan. Het komt in de EU nog steeds voor dat lhbtqi'ers het als onveilig ervaren om affectie te tonen in het openbaar, open te zijn over hun seksuele gerichtheid, genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken (of dat nu thuis of op het werk is), om gewoon zichzelf te zijn zonder zich bedreigd te voelen. Een groot aantal lhbtqi'ers loopt ook risico om in de armoede terecht te komen en het slachtoffer te worden van sociale uitsluiting. Niet allemaal voelen ze zich veilig genoeg om verbale misstanden en fysiek geweld te melden bij de politie.

De COVID-19-crisis heeft voor nieuwe vormen van druk gezorgd voor de meest kwetsbare groepen, en lhbtqi'ers vormen daar geen uitzondering op. Door de lockdownmaatregelen kwamen veel lhbtqi'ers, jong en oud, vast te zitten in vijandige omgevingen waar ze het risico lopen om het slachtoffer te worden van geweld of om nog angstiger of depressiever te worden<sup>7</sup>. In sommige wijdverspreide nepnieuwsberichten kregen lhbtqi'ers zelfs de schuld van de verspreiding van het virus<sup>8</sup>.



**46 %** van de respondenten van een enquête verklaarde dat ze **er geen goed gevoel bij zouden hebben** (totaal of matig) indien een **interseksueel persoon werd verkozen** tot het hoogste politieke ambt.



**57 %** van de respondenten van dezelfde enquête verklaarde dat ze het **niet prettig** zouden vinden (totaal of matig) wanneer hun kinderen een **relatie zouden hebben met een transpersoon**.



Tijdens de voorbije twaalf maanden **voelde 62 %** van de interseksuele respondenten in de enquête **zich** in minstens één aspect van hun leven **gediscrimineerd vanwege hun interseksualiteit**.

Ook de dagelijkse ervaringen van lhbtqi'ers verschillen aanzienlijk binnen de hele EU. Hoewel de sociale acceptatie van lhbt'ers van 71 % in 2015 naar 76 % in 2019 was gestegen, was ze in negen lidstaten eigenlijk gedaald<sup>9</sup>.

Bovendien is er in bepaalde delen van de EU een zorgwekkende trend van tegen lhbtqi'ers gerichte incidenten, zoals aanslagen op publieke lhbtqi-evenementen waaronder "pride"-marsen, het uitroepen van zogeheten "zones die vrij zijn van de lhbtqi-ideologie" en homofobe intimidatie op carnavalsfeesten. Maatschappelijke organisaties die de rechten van lhbtqi'ers beschermen en bevorderen, melden steeds vaker dat ze geconfronteerd worden met vijandigheid, wat samenvalt met de opkomst van de anti-gender- (en anti-lhbtqi)-

<sup>6</sup> FRA, [EU-LGBTI II - A long way to go for LGBTI equality](#) (14 mei 2020) (FRA, tweede lhbtqi-enquête).

<sup>7</sup> ILGA-Europe stelde vast dat lhbtqi'ers door de lockdownmaatregelen een hoger risico lopen op huiselijk geweld of misbruik, alsook dat de precare werk- en huisvestingssituatie en slechtere gezondheidstoestand van veel lhbtqi'ers hen kwetsbaarder maken voor COVID-19 en de sociaal-economische impact ervan ([COVID-19 and specific impact on lgbti people and what authorities should be doing to mitigate impact](#), 2020).

<sup>8</sup> Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, [COVID-19 and the human rights of LGBTI people](#).

<sup>9</sup> *Speciale Eurobarometer 493* over [discriminatie in de Europese Unie](#), oktober 2019.

beweging<sup>10</sup>. Het is absoluut noodzakelijk dat de lidstaten snel reageren om deze nieuwe ontwikkelingen te keren.

De Europese Unie moet het voortouw nemen om inspanningen te doen om de rechten van lhbtqi'ers beter te beschermen.

Met deze allereerste strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers pakt de Commissie de ongelijkheden en uitdagingen waarmee lhbtqi'ers geconfronteerd worden aan, om zo tot een Unie van gelijkheid te komen. Ze besteedt bijzondere aandacht aan de diversiteit van de behoeften van lhbtqi'ers en aan de meest kwetsbare personen, waaronder mensen die met intersectionele discriminatie worden geconfronteerd en trans-, non-binaire en interseksuele personen, die tot de minst aanvaarde groepen in de samenleving behoren en doorgaans met meer discriminatie en geweld te maken krijgen dan anderen in de lhbtqi-gemeenschappen. Discriminatie is vaak multidimensionaal en alleen een intersectionele<sup>11</sup> aanpak kan de weg vrijmaken voor duurzame en respectvolle veranderingen in de samenleving.



40 % van de respondenten in een enquête noemde **etnische afkomst of allochtone achtergrond** als extra **discriminatiegrond**, naast hun lhbtqi-zijn.



**Geografische afstand kan een aanvullende kwetsbaarheidsfactor zijn.** 47 % van de lhbtqi-respondenten uit alle groepen in de EU woont in een grote stad, 11 % in de buitenwijken of aan de rand van een grote stad, 30 % in een stedelijke gemeente of kleine stad en 13 % in een landelijk gebied.

Deze strategie volgt op oproepen tot actie door de lidstaten<sup>12</sup>, het Europees Parlement<sup>13</sup>, met de sterke steun van de interfractiewerkgroep voor lhbtqi-rechten, en het maatschappelijk middenveld. Ze omvat een reeks gerichte acties, verdeeld over **vier pijlers**:

1. discriminatie van lhbtqi'ers bestrijden;
2. de veiligheid van lhbtqi'ers garanderen;
3. inclusieve samenlevingen opbouwen; en
4. oproepen tot gelijkheid van lhbtqi'ers over de hele wereld.

<sup>10</sup> FRA, [Uitdagingen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU](#) (29 januari 2018)

<sup>11</sup> Artikel 10 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt: "Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden streeft de Unie naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid". Het Europees Instituut voor gendergelijkheid definieert "intersectionaliteit" als een "analytisch instrument voor het bestuderen van, inzicht krijgen in en reageren op de manieren waarop sekse en gender overlap vertonen met andere persoonlijke identiteiten, zoals leeftijd, etniciteit, klasse en gezondheid en hoe deze raakvlakken bijdragen aan unieke ervaringen van discriminatie". Deze definitie is van toepassing op elke vorm van discriminatie.

<sup>12</sup> [Joint Non-Paper of 19 Member States](#) (december 2018).

<sup>13</sup> [Verslag over de EU-routekaart tegen homofobie en discriminatie wegens seksuele gerichtheid of genderidentiteit](#) (2013/2183(INI)) (8 januari 2014).

Deze gerichte acties zullen worden gecombineerd met aandacht voor specifieke lhbtq-problemen bij de versterkte **integratie** van gelijkheid in elk EU-beleid, -wetgeving en -financieringsprogramma.

Deze strategie is bedoeld om de stem van lhbtq'ers luider te laten weerklinken en lidstaten en actoren op alle niveaus samen te brengen in een gezamenlijke poging om problemen rond de ongelijkheid van lhbtq'ers doeltreffend aan te pakken. Ze wordt aangenomen op een moment dat we in sommige lidstaten getuige zijn van een uitholling of achteruitgang van de grondrechten. Hoewel de EU zeer hoge normen hanteert op het gebied van grondrechten, worden ze niet altijd op dezelfde manier toegepast. Deze strategie vormt een aanvulling op bestaande en nieuwe initiatieven ter bevordering van de EU-dimensie van gelijkheid in het algemeen<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Deze initiatieven omvatten: de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (COM(2020)258), de strategie inzake gendergelijkheid 2020-2025 (COM(2020)152), het strategische EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma (COM(620)2020), [de Europese pijler van sociale rechten](#); het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 (COM(2020) 565), de strategie voor de rechten van personen met een handicap (gepland voor het eerste kwartaal van 2021), de strategie voor de rechten van het kind (gepland voor het eerste kwartaal van 2021) en de strategie ter bestrijding van antisemitisme (gepland voor het vierde kwartaal van 2021).

## 1. BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE VAN LHBTIQ'ERS



**19 %** van de lesbiennes, homoseksuelen en biseksuelen, **35 %** van de transpersonen en **32 %** van de interseksuelen voelden zich het voorgaande jaar **gediscrimineerd op het werk.**



**46 %** van de lhbtq'ers is tegenover medisch personeel of zorgverleners **nooit open over hun lhbtq-zijn.**



**51 %** van de interseksuelen, **48 %** van de transpersonen, **35 %** van de lesbiennes en **31 %** van de homoseksuele mannen wonen in huishoudens die **moeite hebben om rond te komen.**

Lhbtq'ers krijgen in elk stadium van hun leven te maken met discriminatie. Lhbtq-kinderen en -jongeren en kinderen van lhbtq-gezinnen of regenbooggezinnen, waar een gezinslid lhbtq'er is, worden van jongs af aan vaak gestigmatiseerd, waardoor ze het doelwit worden van discriminatie en pesten. Dit is van invloed op hun schoolprestaties en werkvooruitzichten, hun dagelijks leven en hun welzijn als individu en als gezinslid<sup>15</sup>.

Ook op de arbeidsmarkt worden lhbtq'ers nog steeds gediscrimineerd bij de werving, op het werk en aan het einde van hun carrière, wat in strijd is met de EU-wetgeving ter zake. Velen van hen hebben moeite om überhaupt een degelijke en vaste baan te vinden, wat het risico op armoede, sociale uitsluiting en dakloosheid kan verhogen. Uit recent onderzoek is gebleken dat transpersonen die toegang willen tot de arbeidsmarkt, te maken krijgen met extra belemmeringen<sup>16</sup>.

Dakloosheid is een groot probleem bij lhbtq'ers<sup>17</sup>. Uitzetting uit het ouderlijk huis en discriminatie bij de toegang tot huisvesting zijn de belangrijkste oorzaken van dakloosheid, met name voor jonge lhbtq'ers<sup>18</sup>. Naar schatting 25 tot 40 % van de jongeren die dakloos zijn, wordt geïdentificeerd als lhbtq'<sup>19</sup>.

Discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken kan ook een significante invloed hebben op de fysieke, mentale en seksuele gezondheid en het welzijn van lhbtq'ers. EU-onderzoek heeft uitgewezen dat er aanzienlijke ongelijkheden op gezondheidsgebied bestaan tussen de lhbtq-gemeenschap en de bevolking als geheel<sup>20</sup>. Bovendien zijn lhbtq'ers vaak terughoudend om een beroep doen op gezondheidszorg, omdat ze vijandige reacties van zorgverleners hebben ervaren of vrezen en nog steeds moeite hebben om toegang te krijgen tot hoogwaardige en betaalbare medicatie en zorg, inclusief gemeenschaps- en sociale zorg. Personen met een handicap, ouderen, migranten of personen met een etnische of religieuze minderheidsachtergrond zijn

<sup>15</sup> UNESCO, *Out in the Open: education sector responses to violence based on sexual orientation and gender identity/expression* (2016); NESET II, *How to prevent and tackle bullying and school violence* (2016).

<sup>16</sup> Europese Commissie, *Legal gender recognition in the EU: The journeys of trans people towards full equality* (juni 2020).

<sup>17</sup> Lhbtq'ers lopen meer risico om dakloos te worden: 4 % van de trans- en interseksuele respondenten gaf aan minstens één keer buiten of in een openbare ruimte te hebben geslapen (*FRA, tweede lhbtq-enquête*).

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.feantsa.org/en/newsletter/2017/09/28/autumn-2017?bcParent=27>

<sup>19</sup> [https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/COVID19%20\\_Impact%20lgbti%20people.pdf](https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/COVID19%20_Impact%20lgbti%20people.pdf)

<sup>20</sup> Lhbtq'ers lopen een groter risico om op jongere leeftijd bepaalde vormen van kanker te ontwikkelen, om psychische problemen te krijgen (waaronder zelfmoordgedachten) of om zelfmoord te plegen, en zijn eerder ontevreden over de gezondheidszorg die ze krijgen (*Europese Commissie, juni 2017*)

bijzonder kwetsbaar voor discriminatie. De COVID-19-crisis heeft deze kwetsbaarheid vergroot<sup>21</sup>.

## 1.1 Handhaving en verbetering van de wettelijke bescherming tegen discriminatie

Het Europees recht dat rechtsbescherming tegen discriminatie biedt, is net als de jurisprudentie van het HvJEU van cruciaal belang voor de bevordering van lhbtq-gelijkheid. Een dergelijke bescherming valt binnen verschillende wettelijke kaders afhankelijk van de vraag of de discriminatie waarmee lhbtq-personen worden geconfronteerd gebaseerd is op seksuele gerichtheid (antidiscriminatiekader) of geslacht, met inbegrip van geslachtsverandering<sup>22</sup> (gendergelijkheidskader).

In de Richtlijn inzake gelijke behandeling van werknemers<sup>23</sup> is het recht vastgelegd om niet te worden gediscrimineerd of te worden onderworpen aan pesterijen in een arbeidscontext op basis van seksuele gerichtheid. In een recent besluit heeft het HvJEU verduidelijkt dat een openbare verklaring van een persoon die de indienstneming van een persoon met een bepaalde seksuele gerichtheid uitsluit, kan worden beschouwd als een verboden vorm van discriminatie<sup>24</sup>. Terwijl in deze richtlijn een sterke basis wordt vastgelegd, wordt de impact van de bepalingen ervan op twee manieren beperkt: door problemen bij de toepassing en door beperkingen van de werkingssfeer, aangezien de betrokken wetgeving alleen betrekking heeft op de arbeidscontext.

De Commissie zal ervoor zorgen dat de lidstaten de rechten waarvan sprake in de richtlijn inzake gelijke behandeling van werknemers nauwgezet toepassen en zal in 2021 verslag uitbrengen over de toepassing van de richtlijn<sup>25</sup>. In het verslag zal ook worden onderzocht of de lidstaten zijn ingegaan op de aanbeveling van de Commissie om te overwegen een orgaan voor gelijke behandeling aan te wijzen dat zich bezighoudt met het aanpakken van discriminatie op grond van godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid binnen het toepassingsgebied van de richtlijn<sup>26</sup>. Tegen 2022 zal de Commissie daartoe vereiste wetgeving voorstellen, met name inzake de rol van organen voor gelijke behandeling.

---

<sup>21</sup> Zo is het aandeel mensen die hetzij geen, hetzij een onzekere baan hebben en zich in een zeer krappe en precare financiële situatie bevinden, groter bij lhbtq'ers dan bij de bevolking als geheel. De crisis heeft de situatie verergerd en licht geworpen op de kwetsbaarheid van mensen met een onzekere baan die in precare woonomstandigheden leven. Als gevolg van discriminatie, stigmatisering en deze lagere sociaal-economische status hebben lhbtq'ers aanzienlijk meer gezondheidsproblemen, vaak gekoppeld aan een beperktere toegang tot een volledige ziektekostenverzekering, waardoor ze kwetsbaarder zijn voor COVID-19 (ILGA-Europe, gevolgen van de COVID-19-crisis).

<sup>22</sup> 'Geslachtsverandering' is de term die werd gebruikt op het moment dat de besluiten in *P., Richards*, en zaak C-117/01, *K.B. v Nationale Gezondheidsdienst, Pensioendienst en staatssecretaris voor volksgezondheid*, 07.01.2004, ECLI:EU:C:2004:7 door het HvJEU werden meegedeeld.

<sup>23</sup> Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

<sup>24</sup> HvJEU, zaak C-507/18, *NH/Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford*, 23.4.2020, ECLI:EU:C:2020:289.

<sup>25</sup> Dit verslag zal samen met het verslag over Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 tot uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afkomst worden gepresenteerd.

<sup>26</sup> Aanbeveling (EU) 2018/951 van de Commissie betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling (PB L 167 van 4.7.2018, blz. 28).



In de richtlijn inzake gendergelijkheid<sup>27</sup> is het recht vastgelegd om niet te worden gediscrimineerd, noch te worden onderworpen aan pesterijen bij de toegang tot werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden (inclusief loon) en professionele socialezekerheidsregelingen op basis van geslacht, met inbegrip van geslachtsverandering. Het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen verzet zich tegen ontslag om een reden die verband houdt met geslachtsverandering uit<sup>28</sup>. De EU-wetgeving zoals bevestigd door het Europees Hof van Justitie (HvJEU) voorziet ook in het recht om niet te worden gediscrimineerd op basis van geslacht, met inbegrip van geslachtsverandering, bij de toegang tot goederen en diensten die beschikbaar zijn voor het publiek<sup>29</sup> en in het kader van wettelijke socialezekerheidsregelingen<sup>30</sup>. In dit rechtskader worden geslachtskenmerken nog niet expliciet genoemd als verboden grond voor discriminatie.

In 2008 kwam de Europese Commissie met een voorstel voor een richtlijn inzake gelijke behandeling die de in EU-wetgeving vastgelegde bescherming tegen discriminatie op grond van onder meer seksuele gerichtheid zou uitbreiden tot andere gebieden dan het arbeidsproces en beroepsopleidingen<sup>31</sup>. Daarin wordt de Raad opgeroepen om het voorstel vast te stellen teneinde de lacunes in de door het EU-recht geboden bescherming tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid te dichten.

Uit onderzoek dat door de Commissie, de Raad van Europa en het maatschappelijk middenveld<sup>32</sup> wordt ondersteund, is gebleken dat de lidstaten uiteenlopende benaderingen hebben met betrekking tot de bescherming van lhbtq'ers, in het bijzonder non-binaire, interseksuele en queer personen, tegen discriminatie. De Commissie zal de lidstaten ondersteunen om hun beste praktijken inzake rechtsbescherming tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, genderidentiteit/-expressie en geslachtskenmerken op verschillende gebieden nog beter uit te wisselen. Hoewel sommige lidstaten geslachtskenmerken als grond voor discriminatie hebben toegevoegd in hun nationale wetgeving inzake gelijkheid, hebben andere lidstaten een ruime interpretatie van de term geslacht<sup>33</sup> gebruikt. Op dezelfde manier komen de gronden van genderexpressie in de antidiscriminatiewetgeving van slechts enkele lidstaten voor. De Commissie onderzoekt hoe non-binaire, interseksuele en queer personen beter beschermd kunnen worden tegen discriminatie.

Nieuwe technologieën bieden nieuwe mogelijkheden om het leven van de Europeanen te verbeteren, maar brengen ook nieuwe uitdagingen met zich mee. Kunstmatige intelligentie (KI) kan worden gebruikt om veel maatschappelijke problemen aan te pakken, maar kan ook discriminatie in het echte leven, onder meer tegen lhbtq'ers, en genderongelijkheid verergeren. Zoals in een recente beleidsherziening van de Commissie werd benadrukt, is een

---

<sup>27</sup> Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23).

<sup>28</sup> HvJEU, zaak C-13/94, *P/S en Cornwall County Council*, 30.4.1996, ECLI:EU:C:1996:170.

<sup>29</sup> Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB L 373 van 21.12.2004, blz. 37).

<sup>30</sup> HvJEU zaak C-423/04, *Sarah Margaret Richards v staatssecretaris voor werk en pensioenen*, 27.4.2006, ECLI:EU:C:2006:256.

<sup>31</sup> Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of levensovertuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (COM(2008) 426 final).

<sup>32</sup> Zie [ILGA-Europe Rainbow Map and Index 2020](#).

<sup>33</sup> Europese Commissie, *Trans and intersex equality rights in Europe – a comparative analysis* (november 2018); Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, *Human rights and intersex people* (april 2015).



van de opkomende uitdagingen bij KI-systemen voor gezichtsherkenning de identificatie van het gezicht van transpersonen, vooral tijdens overgangperiodes<sup>34</sup>. De Commissie is voornemens een regelgevingskader voor te stellen dat specifiek gericht is op het aanpakken van vooroordelen en ongerechtvaardigde discriminatie die inherent zijn aan risicovolle KI-systemen, waaronder biometrische systemen. Dit kader zal specifieke eisen – onder meer inzake documentatie – stellen aan de kwaliteit van trainingdatasets en testprocedures voor de detectie en correctie van vooroordelen. Deze eisen zouden dienen om negatieve discriminerende effecten in een vroeg stadium te voorkomen en voortdurende controle en bewaking mogelijk maken met betrekking tot de naleving van de bestaande gelijkheidswetgeving gedurende de gehele KI-levenscyclus.

## 1.2 Bevordering van inclusie en diversiteit op de werkplek

Naast het verbod op discriminatie dragen diverse en inclusieve werkomgevingen bij aan het creëren van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en het verbeteren van de bedrijfsresultaten. Diversiteit en inclusie zijn cruciaal voor het stimuleren van nieuwe ideeën en het bevorderen van een innovatieve, bloeiende samenleving. Er is bijvoorbeeld een bewezen correlatie tussen lhbtq-inclusie en het rendement op activa, innovatie en productiviteit<sup>35</sup>.

De Commissie bevordert diversiteitsbeheer via het EU-platform van diversiteitshandvesten<sup>36</sup>. De ondertekenaars hebben een diversiteits- en inclusiebeleid vastgesteld, interne lhbtq-netwerken opgezet, hun personeel opgeleid, de Internationale dag tegen homofobie, transfobie, bifobie en interseksefobie (IDAHOT) gevierd en deelgenomen aan nationale pride-evenementen. Lhbtq-werknemers kunnen profiteren van een betere coördinatie tussen het EU-platform, nationale diversiteitshandvesten en individuele bedrijven. De Commissie zal de opstelling van nationale diversiteitshandvesten blijven aanmoedigen en zal specifieke inspanningen leveren om de gelijkheid van lhbtq'ers te bevorderen door middel van gerichte acties in het kader van het EU-platform voor diversiteitshandvesten.

De Commissie zal het gebruik van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+)<sup>37</sup> promoten om de sociaal-economische positie van de meest gemarginaliseerde lhbtq'ers te verbeteren, en initiatieven te ontwikkelen die zich richten op specifieke subgroepen zoals homoseksuelen, lesbiennes, biseksuelen, transpersonen en interseksuelen. De Commissie zal gegevens verzamelen over de belemmeringen voor volledige gelijkheid die op het gebied van arbeid, maar ook op andere gebieden zoals sociale bescherming, worden ondervonden. Dit werk zal als leidraad dienen voor lidstaten en bedrijven om de deelname van transseksuele en interseksuele personen aan de arbeidsmarkt te verbeteren. De Commissie zal de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten bevorderen en betrouwbare en vergelijkbare

---

<sup>34</sup> Keyes, O. (2018), "The misgendering machines: trans/HCI implications of automatic gender recognition", Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction, 2(CSCW), 88. <https://doi.org/10.1145/3274357>, zoals geciteerd in de komende publicatie: Europese Commissie, Directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (2020) *Gendered Innovations: How inclusive analysis contributes to research and innovation*.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld Li, F., Nagar, V. (2013), "Diversity and performance", *Management Science* 59, blz. 529-544, Shan, L., Fu, S., Zheng, L. (2016), "Corporate sexual equality and firm performance", *Strategic Management Journal* 38(9), blz. 1812-1826; en Gao, H., & Zhang, W. (2016), "Employment non-discrimination acts and corporate innovation", *Management Science* 63(9), blz. 2982-2999.

<sup>36</sup> Momenteel bestaat het uit 26 nationale diversiteitshandvesten die een netwerk van ongeveer 12.000 organisaties met meer dan 16 miljoen werknemers vertegenwoordigen.

<sup>37</sup> Gelijke kansen en non-discriminatie moeten in het kader van het Europees Sociaal Fonds Plus worden bevorderd bij het opstellen, uitvoeren, monitoren en evalueren van de programma's. De lidstaten moeten ook specifieke gerichte acties ter bevordering van deze beginselen ondersteunen.

gegevens op dit gebied verstrekken met de steun van het FRA. De Commissie zal steun blijven verlenen voor maatregelen in het kader van de strategie voor gendergelijkheid<sup>38</sup> ter verbetering van de sociaal-economische positie van vrouwen, met inbegrip van maatregelen die relevant zijn voor lbtqi-vrouwen<sup>39</sup>.

Sociale ondernemingen en de sociale economie in het algemeen kunnen aan de frontlinie staan in de strijd tegen discriminatie tegen lhbtqi'ers. Ze kunnen specifieke programma's, opleidingen en regelingen ontwikkelen die tot meer inclusie van lhbtqi'ers leiden. In 2021 zal de Commissie een Europees actieplan voor sociale economie publiceren dat de ontwikkeling van dergelijke ondernemingen en organisaties zal bevorderen en zal nagaan hoe de inclusie van specifieke gemarginaliseerde groepen, waaronder lhbtqi'ers, in de samenleving kan worden verbeterd.

De Commissie zal het voorbeeld geven als werkgever. In het kader van haar nieuwe strategie voor human resources zal zij blijven streven naar een volledig inclusieve werkomgeving, door met name meer gerichte steun en begeleiding te bieden aan lhbtqi-personeel en door het gebruik van genderinclusieve taal in alle communicatie aanzienlijk te verbeteren. De Commissie verzoekt de andere EU-instellingen stappen te ondernemen om diversiteit en inclusie in hun respectieve werkplekken te bevorderen.

### **1.3 Bestrijding van ongelijkheid in onderwijs, gezondheid, cultuur en sport**

De Commissie zal steun verlenen ter bevordering van de uitwisseling van beste praktijken tussen lidstaten en deskundigen op het gebied van veilig en inclusief onderwijs voor alle kinderen, jongeren en volwassenen. Zo zal een nieuwe deskundigengroep<sup>40</sup> zich buigen over genderstereotypen in het onderwijs, pestgedrag en seksuele intimidatie. Deze groep zal voorstellen ontwikkelen voor strategieën om het welzijn op school te ondersteunen en om ondersteunende leeromgevingen te creëren voor groepen die het risico lopen ondermaats te presteren. Daarnaast zal de brede strategie van de Commissie voor de rechten van het kind ervoor zorgen dat lhbtqi-kinderen toegang hebben tot dezelfde rechten, bescherming en diensten als andere kinderen. Het bevorderen van inclusiever onderwijs is in het belang van alle studenten en burgers en helpt om stereotypen te bestrijden en een eerlijkere samenleving voor iedereen op te bouwen.

Het onderzoek naar de intersectionele ervaringen van lhbtqi'ers, zoals ouderen of mensen met een handicap, is vaak gebrekkig. Horizon Europa zal genderstudies en intersectioneel onderzoek ondersteunen dat relevant is voor lhbtqi'ers, met inbegrip van gezondheidsonderzoek. Horizon Europa zal genderstudies en intersectionele onderzoeksactiviteiten ondersteunen die relevant zijn voor lhbtqi'ers, onder meer op het gebied van gezondheid. Zij zal ook voorstellen dat de Stuurgroep voor gezondheidsbevordering en ziektepreventie gevalideerde gezondheidsgerelateerde goede praktijken op dit gebied in overweging neemt die door de lidstaten kunnen worden toegepast.

---

<sup>38</sup> Europese Commissie, [Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025](#) (COM(2020) 152 final van 5.3.2020).

<sup>39</sup> Actie om de loonkloof tussen mannen en vrouwen aan te pakken kan bijzonder relevant zijn voor lbtqi-huishoudens.

<sup>40</sup> Deze deskundigengroep is een initiatief dat is opgenomen in de mededeling over het tot stand brengen van de Europese onderwijsruimte tegen 2025 (COM(2020)625 final).

De lidstaten zullen worden aangemoedigd om opleidingen voor gezondheidswerkers te organiseren om hen bewust te maken van de gezondheidsbehoeften van homoseksuele en biseksuele mannen, lesbische en biseksuele vrouwen, interseksuelen en transpersonen, en om discriminatie en stigmatisering bij de toegang tot gezondheidsdiensten te voorkomen. Het opleidingsmateriaal van het HEALTH4LGBTI-project<sup>41</sup> zal verder worden verspreid en aan de lidstaten worden aangeboden. De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen om hun beste praktijken met betrekking tot de aanpak van de uitdagingen op het gebied van geestelijke gezondheid waarmee lhbtqi'ers worden geconfronteerd, uit te wisselen en zal die uitwisseling faciliteren.

Gendervooroordelen en andere stereotypen behoren tot de belangrijkste oorzaken van een negatieve of vijandige houding ten opzichte van lhbtqi'ers in veel gemeenschappen. In het bijzonder kunnen ze leiden tot uitsluiting en stigmatisering van iedereen die zich niet houdt aan vaste normen/beelden van vrouwen en mannen, zoals non-binaire en queer personen. De media, alsook de culturele en de sportsector zijn krachtige instrumenten om bepaalde houdingen te veranderen en gendervooroordelen en andere stereotypen aan te pakken.

De Commissie zal projecten steunen die door middel van culturele expressie discriminatie bestrijden, vertrouwen en acceptatie opbouwen en de volledige inclusie van lhbtqi'ers bevorderen. De Europese Commissie zal gelijkheid van lhbtqi'ers beter integreren in relevante initiatieven op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en gezondheid (met name initiatieven op het gebied van geestelijke gezondheid en de preventie van hiv/aids) en financieringsprogramma's van de EU (bv. EU4Health en Erasmus+). In het toekomstige Europese kankerbestrijdingsplan zal rekening worden gehouden met de situatie van kwetsbare groepen, waaronder lhbtqi'ers. Projecten die intersectionele discriminatie en ongelijkheid van lhbtqi'ers, gendervooroordelen en andere stereotypen aanpakken, kunnen worden gefinancierd via het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden<sup>42</sup>.

Erasmus+ financiert projecten om jongeren die op grond van geslacht, seksuele gerichtheid en andere sociale obstakels met discriminatie worden geconfronteerd, mogelijkheden te bieden en hun positie te versterken. Evenzo kan het Europees Solidariteitskorps solidariteitsactiviteiten voor het aanpakken van racisme en discriminatie bevorderen en de participatie verbreden. Voor de nieuwe programmeringsperiode zal bijzondere aandacht worden besteed aan inclusie, gelijkheid en diversiteit in de programma's in het kader van Erasmus+ en het Europees Solidariteitskorps. Een veelzijdige aanpak, met onder meer flexibelere en toegankelijker formats, moet ervoor zorgen dat het programma inclusiever wordt en mensen met minder kansen beter bereikt. Voorts zullen in het programma steunmaatregelen worden opgenomen om de deelnemers voor te bereiden en te begeleiden, en financiële maatregelen om de belemmeringen weg te nemen waarmee ondervertegenwoordigde groepen worden geconfronteerd bij deelname aan de programma's.

#### **1.4 Handhaving van de rechten van lhbtqi-verzoekers om internationale bescherming**

Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is gericht op de specifieke situatie en behoeften van kwetsbare verzoekers om internationale bescherming (waaronder lhbtqi'ers)<sup>43</sup>. De

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/health/social\\_determinants/projects/ep\\_funded\\_projects\\_en#fragment2](https://ec.europa.eu/health/social_determinants/projects/ep_funded_projects_en#fragment2)

<sup>42</sup> Andere EU-programma's, zoals het steunprogramma voor de Turks-Cypriotische gemeenschap, verlenen ook actieve ondersteuning aan projecten ter bestrijding van discriminatie en uitbuiting van lhbtqi'ers.

<sup>43</sup> Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming

Commissie heeft voorstellen gedaan om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen door het veerkrachtiger en doeltreffender te maken en daarbij de behoeften van deze verzoekers op het gebied van bescherming in acht te nemen<sup>44</sup>.

De Commissie zal de uitwisseling van goede praktijken inzake de aanpak van de behoeften van lhbtqi-verzoekers om internationale bescherming tussen de lidstaten bevorderen, waarbij de nadruk zal liggen op:

- het garanderen van veilige en passende opvangvoorzieningen, met inbegrip van huisvesting, voor lhbtqi-verzoekers om internationale bescherming;
- beschermingsnormen die van toepassing zijn in verband met hun hechtenis (indien van toepassing); en
- de vraag hoe kan worden voorkomen dat het onderzoek van hun verzoeken wordt beïnvloed door lhbtqi-discriminatie en/of stereotypen.

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken zal de opleiding van beschermingsfunctionarissen en tolken verbeteren om ervoor te zorgen dat het onderzoek van verzoeken van lhbtqi'ers om internationale bescherming niet wordt beïnvloed door stereotypen en verloopt in overeenstemming met het internationale recht, het EU-recht en andere relevante instrumenten<sup>45</sup>.

In besprekingen met de lidstaten over de prioriteiten voor financiering van het Fonds voor asiel, migratie en integratie zal de Commissie benadrukken dat er capaciteit moet worden opgebouwd om de rechten van personen die internationale bescherming aanvragen en andere migranten te beschermen.

De Europese Commissie zal zorgen voor synergie bij de uitvoering van de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers en het EU-actieplan inzake integratie en inclusie. Een van de kernbeginselen van het nieuwe actieplan is "inclusie voor iedereen". Daarbij zal rekening worden gehouden met de uitdagingen die ontstaan wanneer naast iemands migrantenstatus nog andere discriminatiefactoren, zoals seksuele gerichtheid en geslacht, een rol spelen (intersectionele discriminatie).

#### **Belangrijkste acties door de Europese Commissie:**

genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9); Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60); en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96).

<sup>44</sup> [Mededeling van de Commissie over een nieuw migratie- en asielpact, COM\(2020\) 609 final.](#)

<sup>45</sup> "In vele delen van de wereld worden mensen geconfronteerd met ernstige schendingen van de mensenrechten en andere vormen van vervolging vanwege hun werkelijke of vermeende seksuele gerichtheid en/of genderidentiteit. Hoewel de vervolging van [lhbti-]personen en vermeende lhbti'ers geen nieuw fenomeen is, is men zich er in veel asiellanden meer van bewust dat mensen die op de vlucht zijn voor vervolging vanwege hun seksuele gerichtheid en/of genderidentiteit in aanmerking kunnen komen voor de status van vluchteling in de zin van artikel 1A, lid 2, van het [Verdrag van 1951] en/of het bijbehorende protocol van 1967 ... Toch blijft de toepassing van de definitie van vluchteling op dit gebied inconsequent." (UNHCR, *Guidelines on international protection No 9: Claims to refugee status based on sexual orientation and/or gender identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the status of refugees*, HCR/GIP/12/09, 23 oktober 2012).

- ✓ tegen 2022 wetgeving voorstellen naar aanleiding van het komende verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake gelijke kansen op de arbeidsmarkt, met name om de rol van organen voor gelijke behandeling te versterken;
- ✓ zorgen voor passende bescherming van kwetsbare asielzoekers (inclusief lhbtq'ers) in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de hervorming ervan;
- ✓ zorgen voor de ondersteuning van gelijkheid van lhbtq'ers in acties in het kader van het Fonds voor asiel en migratie;
- ✓ gezondheidsonderzoek dat relevant is voor lhbtq'ers, met inbegrip van transpersonen en interseksuelen, ondersteunen via Horizon Europa.

**De Europese Commissie zal de lidstaten steunen bij:**

- ✓ het waarborgen van wettelijke bescherming tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken op verschillende gebieden;
- ✓ het verbeteren van veilig en inclusief onderwijs voor lhbtq-kinderen en -jongeren;
- ✓ het aanpakken van de specifieke behoeften van lhbtq-verzoekers om internationale bescherming en het gelijktijdig aanbieden van veilige opvang, bewaring en huisvestingsomstandigheden;
- ✓ het verbeteren van de opleiding van beschermingsfunctionarissen en tolken die asielaanvragen van lhbtq'ers behandelen.

## 2. DE VEILIGHEID VAN LHBTIQ'ERS GARANDEREN



38 % van de lhbtq'ers heeft in de twaalf maanden voorafgaand aan de enquête te maken gehad met **door haat ingegeven intimidatie** omdat ze lhbtq zijn.



22 % van de interseksuelen is de afgelopen vijf jaar het slachtoffer geworden van **fysieke en/of seksuele agressie** omdat ze interseksueel zijn.



Slechts 21 % van de lhbtq'ers die de voorbije vijf jaar het slachtoffer waren van **door haat ingegeven fysiek of seksueel geweld, heeft aangifte gedaan** bij een organisatie, inclusief beleidsorganen en organen voor gelijke behandeling.

Iedereen heeft recht op veiligheid, of het nu thuis, in het openbaar of online is. Lhbtq'ers zijn disproportioneel vaak het slachtoffer van haatmisdrijven, haatuitingen en geweld<sup>46</sup>. Om haatuitingen op het internet te bestrijden, heeft de Commissie in 2016 een akkoord met IT-bedrijven bereikt over een vrijwillige gedragscode<sup>47</sup>. Uit evaluaties van de toepassing van de gedragscode blijkt dat seksuele gerichtheid de meest gemelde oorzaak van haatuitingen is (33,1 %) <sup>48</sup>. De COVID-19-crisis heeft geleid tot nog meer haat, geweld en discriminatie tegen lhbtq'ers en tot polarisatie van de samenleving als geheel<sup>49</sup>.

Tegelijkertijd blijft het te lage aantal aangiftes van haatmisdrijven aan de politie of andere organisaties een ernstig probleem, dat voortkomt uit een gebrek aan vertrouwen in de rechtshandhaving, angst voor lhbtq-fobe reacties<sup>50</sup> of slachtofferbeschuldiging, eerdere negatieve ervaringen in contacten met de politie of de verwachting dat ze niets zullen doen.

Voorvechters van rechten worden bedreigd en vreedzame marsen stuiten op haat. Te vaak worden lhbtq'ers misbruikt als zondebok in politieke discours, ook tijdens verkiezingscampagnes. Resoluties over een "lhbt-vrije zone" zijn bedoeld om de lhbtq-gemeenschap grondrechten en vrijheden te ontzeggen. Het bestempelen van lhbtq-zijn als 'ideologie' verspreidt zich in online en offline communicatie<sup>51</sup>, en hetzelfde geldt voor de voortdurende campagne tegen de zogenaamde 'genderideologie'. Lhbtq-vrije zones zijn onmenselijke zones en hebben geen plaats in onze Unie.

### 2.1 Versterking van de wettelijke bescherming van lhbtq'ers tegen haatmisdrijven, haatuitingen en geweld

<sup>46</sup> FRA, tweede lhbtq-enquête. Zie voetnoot 6.

<sup>47</sup> [Gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op internet, 30 juni 2016.](#)

<sup>48</sup> Europese Commissie, *Countering illegal hate speech online: 5th evaluation of the Code of Conduct*, 22 juni 2020.

<sup>49</sup> De laatste jaren neemt de haatretoriek in het publieke discours toe, wat zich vertaalt in echte haat op straat, ook tegen lhbtq'ers. Zo ontving ILGA-Europa uit ten minste vier EU-lidstaten berichten over religieuze leiders die de lhbtq-gemeenschappen de schuld gaven van de pandemie. (ILGA-Europa, COVID-19 impacts on LGBTI-communities in Europe and Central Asia: A rapid assessment report, juni 2020)

<sup>50</sup> FRA, tweede lhbtq-enquête, blz. 49. Zie voetnoot 6.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld FRA, *Verslag over de grondrechten 2019* (29 mei 2019) en ILGA-Europa, *Annual review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans and intersex people 2019* (februari 2019).

De rechtsbescherming tegen haatmisdrijven en haatuitingen die gericht zijn tegen lhbtqi'ers verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat<sup>52</sup>. Via de EU-groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid zal de Commissie gerichte discussies met nationale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld organiseren om beste praktijken voor de uitvoering van nationale wetgeving op deze gebieden uit te wisselen.

Op Europees niveau heeft de EU weliswaar wetgeving aangenomen die haatmisdrijven en haatuitingen op basis van racisme en vreemdelingenhaat strafbaar stelt<sup>53</sup>, maar er is geen specifieke sanctie op EU-niveau voor haatuitingen en haatmisdrijven tegen lhbtqi'ers. Als eerste belangrijke stap zal de Commissie in 2021 een initiatief presenteren om haatmisdrijven en haatuitingen, ook wanneer deze tegen lhbtqi'ers gericht zijn, toe te voegen aan de lijst van strafbare feiten als opgenomen in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De Commissie zal ook actie ondernemen om gendergerelateerd geweld aan te pakken, zoals aangekondigd in de strategie voor gendergelijkheid. Het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden moet projecten financieren die gericht zijn op het voorkomen en bestrijden van haatmisdrijven, haatuitingen en geweld tegen lhbtqi'ers, terwijl het programma Justitie financieringsmogelijkheden zal bieden om de rechten van slachtoffers van misdrijven, waaronder lhbtqi'ers, te bevorderen.

## **2.2 Versterking van de maatregelen ter bestrijding van online haatuitingen en desinformatie**

De Commissie zal vóór eind 2020 een wet inzake digitale diensten voorstellen. Het voorstel zal niet definiëren wat als illegale uiting wordt beschouwd, maar zal erop gericht zijn alle vormen van illegale inhoud die op verschillende soorten platforms wordt gehost doeltreffender aan te pakken en er zo voor te zorgen dat de grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, worden geëerbiedigd. De Commissie zal ook haar contacten en samenwerking met IT-bedrijven en platforms uitbreiden, onder meer in het kader van de implementatie van de gedragscode.

De Commissie zal toezien op de correcte omzetting en strikte toepassing van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten, die de bescherming tegen inhoud die aanzet tot haat of geweld versterkt en audiovisuele commerciële communicatie verbiedt die enige vorm van discriminatie omvat of bevordert, onder meer op grond van geslacht en seksuele gerichtheid. In 2020 zal de Commissie een actieplan voor Europese democratie goedkeuren om de belangrijkste uitdagingen aan te pakken, waaronder bestrijding van desinformatie, bescherming tegen inmenging van buitenaf en tegen manipulatie bij verkiezingen, mediavrijheid en pluralisme.

---

<sup>52</sup> Momenteel zijn er 7 lidstaten die seksuele gerichtheid niet uitdrukkelijk als verzwarende factor hebben opgenomen in hun wetgeving inzake haatuitingen en/of haatmisdrijven. In 15 lidstaten geldt hetzelfde voor genderidentiteit en in 25 lidstaten ontbreekt de uitdrukkelijke vermelding van geslachtskenmerken.

<sup>53</sup> In het Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht worden haatmisdrijven en haatuitingen tegen lhbtqi'ers niet uitdrukkelijk in het toepassingsgebied vermeld en wordt het viseren van seksuele gerichtheid of genderidentiteit niet genoemd als een van de definiërende kenmerken van haatmisdrijven en haatuitingen (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55).



### **2.3 Aangifte van haatmisdrijven tegen lhbtqi'ers en uitwisseling van goede praktijken**

De Commissie zal zich blijven inzetten voor de bevordering van een veilige omgeving waarin lhbtqi-slachtoffers aangifte kunnen doen van misdrijven, en voor een betere bescherming en ondersteuning van slachtoffers van gendergerelateerd geweld, huiselijk geweld en haatmisdrijven tegen lhbtqi'ers. In het kader van de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)<sup>54</sup> zal de Commissie de lidstaten helpen ervoor te zorgen dat diensten voor slachtofferhulp, waaronder vluchthuizen, beschikbaar en toegankelijk zijn voor lhbtqi'ers. De Commissie zal ook geïntegreerde en gerichte steun bevorderen voor slachtoffers met speciale behoeften, waaronder lhbtqi-slachtoffers van haatmisdrijven, door middel van financieringsmogelijkheden van de EU.

De Commissie zal met de lidstaten blijven samenwerken om te zorgen voor de volledige en correcte tenuitvoerlegging van de richtlijn slachtofferrechten, in aansluiting op het tenuitvoerleggingsverslag van mei 2020<sup>55</sup>. De Commissie zal door middel van een EU-brede communicatiecampagne de aandacht vestigen op de rechten van slachtoffers en zal de uitwisseling van goede praktijken bevorderen (zoals het opzetten van 'regenboogbalies' in lokale politiebureaus<sup>56</sup>).

Door nauwere samenwerking met het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) en met de Raad van Europa, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld in een nieuwe werkgroep voor opleiding op het gebied van haatmisdrijven en capaciteitsopbouw voor rechtshandhaving zal de Commissie opleidingen ondersteunen om rechtshandavingspersoneel te helpen bij het identificeren en registreren van lhbtqi-fobe vooroordelen en bij het stimuleren van de aangifte van misdrijven.

### **2.4 Bescherming en bevordering van de lichamelijke en mentale gezondheid van lhbtqi'ers**

Schadelijke praktijken zoals niet-essentiële chirurgie of medische ingrepen bij interseksuele kinderen en adolescenten zonder hun persoonlijke en volledig geïnformeerde toestemming (genitale vermindering van interseksuelen)<sup>57</sup>, gedwongen medicalisering van transpersonen en conversiepraktijken gericht op lhbtqi'ers<sup>58</sup> kunnen 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.

---

<sup>54</sup> Europese Commissie, [EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers \(2020-2025\)](#) (COM(2020) 258 final van 24.6.2020).

<sup>55</sup> 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 van de Raad (COM(2020) 188 final van 11.5.2020).

<sup>56</sup> De oprichting van regenboogbalies wordt voorgesteld in het kader van de tenuitvoerlegging van de strategie inzake de rechten van slachtoffers (COM(2020) 258 final).

<sup>57</sup> 62 % van de interseksuele personen die een operatie hadden ondergaan, zei dat zij noch hun ouders voorafgaand aan de eerste medische behandeling of ingreep volledig geïnformeerde toestemming hebben gegeven om hun geslachtskenmerken te wijzigen (FRA, tweede lhbtqi-enquête, blz. 54).

<sup>58</sup> Conversiepraktijken "zijn zeer schadelijke ingrepen die berusten op het medisch onjuiste idee dat lhbt'ers en andere genderdiverse mensen ziek zijn, veroorzaken ernstige pijn en lijden en resulteren in langdurige psychologische en fysieke schade"; (onafhankelijke VN-deskundige over bescherming tegen geweld en discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en genderidentiteit, [Report on conversion therapy](#), 1 mei 2020).

Gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie en andere schadelijke praktijken tegen vrouwen en meisjes zijn vormen van gendergerelateerd geweld en ernstige schending van de rechten van vrouwen en kinderen. De Commissie zal ook een intersectioneel perspectief opnemen in de aanbeveling over schadelijke praktijken tegen vrouwen en meisjes die is aangekondigd in de strategie voor gendergelijkheid 2020-2025.

#### **Belangrijkste acties door de Europese Commissie:**

- ✓ in 2021 een initiatief indienen om haatmisdrijven en haatuitingen, ook wanneer deze gericht zijn tegen lhbtq'ers, toe te voegen aan de lijst van strafbare feiten als opgenomen in artikel 83 VWEU;
- ✓ financieringsmogelijkheden bieden voor initiatieven ter bestrijding van haatmisdrijven, haatuitingen, geweld en schadelijke praktijken tegen lhbtq'ers (programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden) en de rechten van slachtoffers van misdrijven, met inbegrip van lhbtq'ers, bevorderen (programma Justitie);
- ✓ een aanbeveling over de preventie van schadelijke praktijken tegen vrouwen en meisjes indienen.

#### **De Europese Commissie zal de lidstaten steunen bij:**

- ✓ de uitwisseling van beste praktijken inzake bescherming tegen haatuitingen en haatmisdrijven tegen lhbtq'ers;
- ✓ het bevorderen van een veilige en ondersteunende omgeving voor lhbtq-slachtoffers van misdrijven;
- ✓ het verbeteren van de opleiding en capaciteitsopbouw van rechtshandvangspersoneel om lhbtq-fobe vooroordelen beter te identificeren en registreren en de aangifte van misdrijven te stimuleren.

### **3. INCLUSIEVE SAMENLEVINGEN VOOR LHBTQ'ERS OPBOUWEN**



**53 %** van de lhbtq'ers is bijna **nooit of zelden open** over hun lhbtq-zijn.



**21** lidstaten erkennen de **huwelijken** van paren van hetzelfde geslacht, terwijl **adoptie** door paren van hetzelfde geslacht in **15 lidstaten** mogelijk is.



**Wettelijke gendererkenning** op basis van zelfbeschikking bestaat in **4** lidstaten.

In het Handvest van de grondrechten is het recht op eerbiediging van het privé- en het familie- en gezinsleven vastgelegd, evenals het recht van kinderen op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Er bestaat een breed scala aan gezinsmodellen in de EU, waaronder regenbooggezinnen met een of meer lhbtq-leden. Als gevolg van verschillen in het familierecht tussen de lidstaten kan het gebeuren dat familiebanden niet meer worden erkend zodra regenbooggezinnen de binnengrenzen van de EU overschrijden. Deze situatie is nog verergerd door de lockdownmaatregelen naar aanleiding van de COVID-19-crisis. Sommige regenbooggezinnen die moeite hadden om hun documenten en familiebanden wettelijk te laten erkennen, kregen er tijdens de pandemie nog problemen bij toen landen

hun grenzen sloten. In sommige gevallen werden deze personen aan de grenzen tegengehouden en konden ze zich tijdens de lockdown niet bij hun gezin voegen<sup>59</sup>.

Trans-, non-binaire en interseksuele personen worden op juridisch vlak of in de praktijk vaak niet erkend, wat resulteert in juridische problemen voor zowel hun privéleven als hun gezinsleven, ook in grensoverschrijdende situaties.

### 3.1 Garantie van de rechten van lhbtqi'ers in grensoverschrijdende situaties

Het EU-recht inzake vrij verkeer, in het bijzonder de richtlijn vrij verkeer<sup>60</sup>, erkent het recht van alle EU-burgers en hun familieleden, met inbegrip van geregistreerde partners en regenbooggezinnen, om zich vrij te verplaatsen en te verblijven in de EU<sup>61</sup>.

De Commissie zal blijven zorgen voor de correcte toepassing van het recht inzake vrij verkeer, onder meer om specifieke problemen aan te pakken die voorkomen dat lhbtqi'ers en hun gezinnen hun rechten kunnen uitoefenen. Dit omvat ook specifieke dialogen met de lidstaten met betrekking tot de uitvoering van het *Coman*-arrest, waarin het HvJEU heeft verduidelijkt dat de term 'echtgenoot', zoals gebruikt in de richtlijn vrij verkeer, ook van toepassing is op partners van hetzelfde geslacht<sup>62</sup>. Indien nodig zal de Commissie gerechtelijke stappen ondernemen.

Om de rechtszekerheid voor EU-burgers die hun rechten van vrij verkeer uitoefenen te verbeteren en te zorgen voor een doeltreffendere en uniformere toepassing van de wetgeving inzake vrij verkeer in de hele EU, zal de Commissie in 2022 de richtsnoeren inzake vrij verkeer van 2009 herzien. De herziene richtsnoeren zullen de diversiteit van gezinnen weerspiegelen en aldus bijdragen tot het vergemakkelijken van de uitoefening van rechten van vrij verkeer voor alle gezinnen, met inbegrip van regenbooggezinnen<sup>63</sup>. De Commissie zal bewijzen blijven verzamelen van de problemen die lhbtqi'ers en hun gezinnen in grensoverschrijdende situaties in de praktijk ervaren.

Het materiële familierecht valt onder de bevoegdheid van de lidstaten. De EU-wetgeving inzake familierecht is van toepassing in grensoverschrijdende zaken of in gevallen met grensoverschrijdende gevolgen en heeft betrekking op lhbtqi'ers. Dit omvat regels om het voor de lidstaten gemakkelijker te maken elkaars beslissingen te erkennen inzake echtscheiding, ouderlijke verantwoordelijkheden en rechten (met inbegrip van voogdij over kinderen en omgangsrechten), alimentatie (voor paren en kinderen), eigendom in de context van het huwelijk en geregistreerde partnerschappen, en erfrechtkwesities (voor paren en kinderen).

---

<sup>59</sup> ILGA-Europa, COVID-19 impact.

<sup>60</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

<sup>61</sup> Onder voorbehoud van de bepalingen van de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan.

<sup>62</sup> HvJEU, zaak C- 673/16, *Coman*, 5.6.2018, ECLI:EU:C:2018:385. In dit arrest oordeelde het Hof van Justitie dat de term "echtgenoot" (zoals gebruikt in de richtlijn vrij verkeer) ook van toepassing is op een persoon van hetzelfde geslacht als een EU-burger met wie hij of zij getrouwd is.

<sup>63</sup> Meer details zullen worden aangekondigd in het komende verslag over het burgerschap.

De Commissie zal toezien op de strikte toepassing van het grensoverschrijdende familierecht ten aanzien van regenbooggezinnen door zich bij het toezicht op de uitvoering ervan meer op deze groep te richten.

### **3.2 Verbetering van de rechtsbescherming voor regenbooggezinnen in grensoverschrijdende situaties**

De nationale wetgeving in meer dan de helft van de lidstaten bevat bepalingen die van toepassing zijn op regenboogouders. Maar ondanks het bestaande EU-recht zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, bestaat er soms een risico dat de band van kinderen met hun lhbtqi-ouder(s) wordt verbroken wanneer het gezin naar een andere lidstaat reist of verhuist, wat gevolgen kan hebben voor de rechten van het kind<sup>64</sup>. Gehuwde en geregistreerde partners kunnen ook problemen ondervinden bij het reizen en verhuizen naar een andere lidstaat.

De Commissie zal aandringen op wederzijdse erkenning van familierelaties in de EU. Als iemand een ouder is in één land, is die een ouder in alle landen. In 2022 zal de Commissie een horizontaal wetgevend initiatief voorstellen ter ondersteuning van de wederzijdse erkenning van ouderschap tussen lidstaten, bijvoorbeeld de erkenning in één lidstaat van het ouderschap dat geldig is toegekend in een andere lidstaat.

Daarnaast zal de Commissie de inspanningen van de lidstaten blijven steunen om de eerbiediging te handhaven van de rechten van regenbooggezinnen zoals vastgelegd in het EU-Handvest van de grondrechten, dat van toepassing is bij de uitvoering van het EU-recht. Het gaat dan met name om het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en de rechten van het kind. Zij zal nagaan of er maatregelen kunnen worden genomen ter ondersteuning van de wederzijdse erkenning van de wettelijke status van echtgenoten en geregistreerde partners van hetzelfde geslacht in grensoverschrijdende situaties.

### **3.3 Verbetering van de erkenning van trans- en non-binaire identiteiten en interseksuelen**

De vereisten voor personen die hun wettelijke geslacht willen veranderen, verschillen sterk per lidstaat. De afgelopen jaren heeft een groeiend aantal lidstaten hun wetgeving inzake gendererkenning sterk aangepast naar een model van persoonlijke zelfbeschikking. Andere lidstaten behouden een aantal vereisten voor de erkenning van het geslacht van trans- en non-binaire personen. Deze zijn mogelijk niet proportioneel en kunnen in strijd zijn met de normen voor de mensenrechten, zoals beslist door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in geval van chirurgische<sup>65</sup> en sterilisatievereisten<sup>66</sup>.

De Commissie zal de uitwisseling van beste praktijken tussen lidstaten bevorderen met betrekking tot de invoering van toegankelijke wetgeving en procedures inzake wettelijke gendererkenning op basis van het beginsel van zelfbeschikking en zonder leeftijdsgrenzen.

---

<sup>64</sup> Indien de band tussen ouders en kinderen niet wederzijds wordt erkend, kan dat tot gevolg hebben dat kinderen het burgerschap of een naam wordt ontzegd of dat hun erfrechten niet worden erkend. Bovendien is het mogelijk dat niet-erkende ouders niet in staat zijn om op te treden als wettelijke vertegenwoordigers van hun kinderen, alleen met hen te reizen, hen in te schrijven in scholen, een ziektekostenverzekering voor hen af te sluiten, een bankrekening voor hen te openen of in te stemmen met medische ingrepen voor hen.

<sup>65</sup> S.V. v. Italië, 55216/08, 11 oktober 2018.

<sup>66</sup> A.P., Garçon en Nicot v. Frankrijk, 79885/12, 52471/13 en 52596/13, 6 april 2017.

De Commissie zal een sectoroverschrijdende dialoog op gang brengen met diverse belanghebbenden, waaronder de lidstaten, bedrijven en zorgverleners, om het bewustzijn van trans- en non-binaire identiteiten en interseksuele personen te vergroten en inclusiviteit in alle relevante acties en procedures, ook binnen de Commissie, aan te moedigen.

### **3.4 Bevordering van een gunstig klimaat voor het maatschappelijk middenveld**

De Commissie zal financiële middelen beschikbaar stellen om een gunstige en duurzame omgeving voor maatschappelijke lhbtqi-organisaties te bevorderen. Deze strategie verwijst naar de relevante EU-financieringsprogramma's en hun financieringsprioriteiten voor lhbtqi-gelijkheid. Naast projectgebonden financiering zal het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden voor 2021-2027 de financieringsmogelijkheden voor kleine en middelgrote organisaties vergroten en operationele subsidies beschikbaar maken voor netwerken die gelijkheid van lhbtqi'ers bevorderen. De EU-fondsen moeten bijdragen tot de opbouw van een niet-discriminerende samenleving en de inspanningen van de Commissie ondersteunen om een Unie van gelijkheid te waarborgen.

Daarnaast zal de Commissie een gestructureerde, open dialoog en overleg met het maatschappelijk middenveld op het gebied van wetgeving en beleidsvorming handhaven en aanmoedigen, met name om de uitvoering van de strategie te bespreken. Ze zal een dialoog met de lidstaten, EU-agentschappen, sociale partners en de particuliere sector bevorderen om te helpen bij de verdere ontwikkeling van beleidlijnen voor de aanpak van discriminatie van lhbtqi'ers. De Commissie zal blijven wijzen op de noodzaak van lhbtqi-gelijkheid en non-discriminatie en zal deelnemen aan openbare evenementen die mijlpalen vormen voor de lhbtqi-gemeenschap.

Jongeren spelen een cruciale rol bij de opbouw van inclusieve samenlevingen. Samen met de lidstaten heeft de Commissie hun mening gevraagd via het proces van de EU-jongerendialoog, wat heeft geleid tot elf Europese jeugd doelstellingen<sup>67</sup>, in het kader waarvan onder meer wordt opgeroepen tot gelijkheid van alle geslachten en inclusieve samenlevingen. Deze jeugd doelstellingen weerspiegelen de standpunten van jonge Europeanen en vormen een visie voor een Europa dat hen in staat stelt zich volledig te ontplooien en tegelijkertijd de obstakels te helpen verminderen die mensen met minder kansen beletten deel te nemen aan het sociale en economische leven.

#### **Belangrijkste acties door de Europese Commissie:**

- ✓ de richtsnoeren van 2009 inzake vrij verkeer in 2022 herzien om de diversiteit van gezinnen te weerspiegelen en bij te dragen tot een vlottere uitoefening van de rechten van vrij verkeer voor alle gezinnen, met inbegrip van regenbooggezinnen;
- ✓ een horizontaal wetgevend initiatief voorstellen voor de wederzijdse erkenning van ouderschap tussen lidstaten;
- ✓ mogelijke maatregelen onderzoeken ter ondersteuning van de wederzijdse erkenning van partnerschappen van mensen van hetzelfde geslacht tussen lidstaten;
- ✓ financieringsmogelijkheden beschikbaar stellen, met name via het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden.

#### **De Europese Commissie zal de lidstaten steunen bij:**

<sup>67</sup> [https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals\\_en](https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_en); deze doelstellingen zijn opgenomen in de EU-strategie voor jongeren 2019-2027.

- ✓ het invoeren van een toegankelijke wettelijke wetgeving en procedures voor gendererkenning;
- ✓ het verbeteren van de inclusie van trans-, non-binaire en interseksuele personen in relevante documentatie, toepassingen, enquêtes en processen;
- ✓ het strikt toepassen van het recht op vrij verkeer en de EU-regels inzake familierecht.

#### 4. OPROEPEN TOT WERELDWIJDE GELIJKHEID VAN LHBTIQ'ERS

Lhbtqi-rechten zijn mensenrechten en lhbtqi'ers moeten altijd en overal ten volle van hun rechten kunnen genieten.

Niettemin blijft de situatie van lhbtqi'ers in verschillende delen van de wereld zeer precair, aangezien zij ernstige schendingen van hun rechten en misbruiken ondervinden en geen toegang hebben tot de rechter. Velen worden geconfronteerd met discriminatie, intimidatie, vervolging, opsluiting of zelfs moord of de doodstraf<sup>68</sup>, gewoon omdat ze zijn wie ze zijn. De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDED) verbinden zich ertoe hen te beschermen en hun rechten te doen gelden. De situatie van lhbtqi'ers verschilt ook aanzienlijk van land tot land. Er is een aanpak op maat nodig om het effect van de EU-steun te maximaliseren, aan de hand van alle instrumenten die ons ter beschikking staan. De EU voert politieke dialogen met partnerlanden om wetten, beleidslijnen en praktijken die lhbtqi'ers discrimineren, aan te pakken en om transidentiteiten en relaties tussen personen van hetzelfde geslacht te decriminaliseren. Ze zal het goede voorbeeld geven door solidariteit te tonen en veerkracht op te bouwen bij de bescherming en bevordering van de rechten van lhbtqi'ers over de hele wereld en door bij te dragen tot een mondiaal herstel dat iedereen de mogelijkheid biedt tot een sociaal, economisch en politiek volwaardig leven en niemand aan zijn lot overlaat.

Het gebeurt steeds vaker dat mensenrechtenverdedigers hun leven op het spel zetten voor gelijke behandeling van lhbtqi'ers. Vijandige of levensbedreigende situaties dwingen lhbtqi'ers vaak om hun land van herkomst te ontvluchten. Een sterk engagement om de mensenrechten te bevorderen en te beschermen, vormt de kern van alle activiteiten van de EU. Het is belangrijk dat de interne en externe acties van de EU op dit gebied coherent zijn en elkaar versterken. De EU zal haar wereldwijde leiderschap bij de bescherming van de universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten voor iedereen, met inbegrip van lhbtqi'ers, versterken.

Ongeacht de motieven voor hun asielaanvraag worden lhbtqi-asielzoekers bij aankomst in de EU vaak blootgesteld aan extra gevaren en hebben zij behoeften die kunnen verschillen van die van andere asielzoekers<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> In 72 landen worden relaties tussen mensen van hetzelfde geslacht nog steeds gecriminaliseerd. (Mensenrechtenraad, [Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity](#), 11 mei 2018)

<sup>69</sup> Lhbtqi-asielzoekers lopen een bijzonder risico op discriminatie, uitsluiting, intimidatie en geweld, inclusief seksueel geweld, in opvangcentra en inrichtingen voor bewaring en wanneer zij worden ondervraagd. Zij kunnen verstoken blijven van passende juridische bijstand of essentiële gezondheidszorg, zoals een lopende hormoonbehandeling. Zie bijvoorbeeld UNCHR, *Protecting persons with diverse sexual orientations and gender identities: a global report on UNHCR's efforts to protect lesbian, gay, bisexual, transgender, and intersex asylum-seekers and refugees*, (december 2015).

#### 4.1 Versterking van de betrokkenheid van de EU bij lhbtqi-kwesties in al haar externe betrekkingen

De EU zal haar betrokkenheid bij lhbtqi-kwesties in haar externe betrekkingen zowel op politiek als technisch niveau versterken. Zij zal specifieke inspanningen leveren om geweld, haat en discriminatie te bestrijden en ervoor te zorgen dat de lhbtqi-rechten in de partnerlanden van de EU worden gehandhaafd.

Met betrekking tot kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten, ook in het kader van toetredingsonderhandelingen en het stabilisatie- en associatieproces, zal de Commissie in de politieke dialoog aandringen op gelijkheid van lhbtqi'ers en zal zij maatregelen ondersteunen om geweld, haat en discriminatie tegen lhbtqi'ers aan te pakken, onder meer met steun aan maatschappelijke organisaties via het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). Ze zal ook steun verlenen aan het toezicht op en de verzameling van gegevens over de situatie van lhbtqi'ers in de regio en zal in de landenverslagen van het jaarlijkse uitbreidingspakket toezicht blijven houden op en verslag blijven uitbrengen over hun situatie.

De Commissie zal beste praktijken voor het aanpakken van discriminatie en het bevorderen van lhbtqi-rechten buiten de grenzen van de EU uitwisselen via haar samenwerking met en betrokkenheid bij de Raad van Europa, de Verenigde Naties en andere relevante internationale en regionale organen.

Het actieplan voor mensenrechten en democratie 2020-2024<sup>70</sup> hernieuwt het engagement van de EU en roept op tot actie om alle vormen van discriminatie te bestrijden, met bijzondere aandacht voor meervoudige en intersectionele discriminatie. In het plan worden discriminerende wetten, beleidslijnen en praktijken, met inbegrip van de criminalisering van relaties tussen mensen van hetzelfde geslacht, veroordeeld. De EU zal in internationale fora actie ondernemen op het gebied van gelijkheid van lhbtqi'ers, zal internationale partnerschappen aangaan op basis van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie en zal regelmatig met de partnerlanden in dialoog treden over politiek en mensenrechten overeenkomstig haar richtsnoeren ter bevordering en bescherming van de mensenrechten van lhbtqi'ers<sup>71</sup> overeenkomstig haar mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie in het extern optreden<sup>72</sup>.

Lokale maatschappelijke organisaties die zich in de frontlinie inzetten voor de bevordering en bescherming van de rechten van lhbtqi'ers, zullen met EU-financiering worden ondersteund.

De Commissie zal nationale, regionale en mondiale programma's ten behoeve van lhbtqi-mensenrechtenverdedigers en hun organisaties blijven steunen. Zo wordt steun verleend om de capaciteit te vergroten om:

- over de hele wereld sterke bewegingen tot stand te brengen;
- lokale, nationale en regionale mensenrechteninitiatieven te versterken; en

<sup>70</sup> EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024, JOIN(2020) 5 final.

<sup>71</sup> Raad, *EU-richtsnoeren voor de bevordering en de bescherming van het genot van alle mensenrechten door lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuelen* (24 juni 2013).

<sup>72</sup> Raad, *EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie in het extern optreden*, (6337/19, 18 maart 2019).



- regionale allianties te vormen in uitbreidings- en nabuurschapsregio's, Afrika, Azië en de Stille Oceaan, en Latijns-Amerika en het Caribisch gebied.

De EU zal snel blijven reageren om individuele verdedigers van lhbtqi-rechten te beschermen. De Commissie zal ernaar blijven streven dat humanitaire hulp gender- en leeftijdsgevoelig blijft, aangepast is aan de behoeften van verschillende gender- en leeftijdsgroepen (met inbegrip van lhbtqi-gemeenschappen/personen) en in overeenstemming is met de humanitaire beginselen, met inbegrip van het beginsel van onpartijdigheid (non-discriminatie). Ten slotte zal het EU-actieplan voor gendergelijkheid en empowerment van vrouwen in de externe betrekkingen 2021-2025 (GAP III) worden opgesteld, onder meer op basis van het beginsel van intersectionaliteit. Dit plan bevordert de gelijkheid van vrouwen en mannen in al hun diversiteit.

De COVID-19-crisis heeft ook de discriminatie van en het geweld tegen lhbtqi'ers buiten de grenzen van Europa verergerd. In haar wereldwijde Team Europe-respons op COVID-19 van 8 april 2020 heeft de EU gekozen om haar aanpak te baseren op de mensenrechten met als doel een betere wederopbouw ("Build Back Better") en eerlijkere, inclusievere en duurzamere samenlevingen te ondersteunen en de Agenda 2030 uit te voeren, volgens het principe dat niemand in de steek wordt gelaten<sup>73</sup>. De EU geeft prioriteit aan gezondheids- en sociaal-economische maatregelen, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat ondersteunende en essentiële sociale diensten voor iedereen beschikbaar blijven, en zal de mensenrechten, gelijkheid en non-discriminatie, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden, de strijd tegen geweld en de fundamentele waarden in dit verband blijven bevorderen en handhaven.

**Belangrijkste acties door de Europese Commissie:**

- ✓ acties uitvoeren ter ondersteuning van lhbtqi-rechten overeenkomstig het actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024 en de EU-richtsnoeren voor de bevordering en de bescherming van het genot van alle mensenrechten door lhbtqi'ers;
- ✓ zorgen voor steun voor gelijkheid van lhbtqi'ers in acties in het kader van het NDICI en het IPA.

## **5. UITVOEREN VAN DE STRATEGIE: OPTIMAAL GEBRUIK VAN EU-INITIATIEVEN**

Om de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken, zal de Commissie de hierboven beschreven gerichte acties combineren met een verbeterde integratie van gelijkheid. De Commissie zal ervoor zorgen dat de bestrijding van discriminatie van lhbtqi'ers en de bevordering van gelijkheid worden geïntegreerd in elk beleid, elke wetgeving en alle financieringsprogramma's van de EU, zowel intern als extern. Dit zal worden gefaciliteerd door de allereerste Europese Commissaris voor Gelijkheid en de speciale Taskforce Gelijkheid.

<sup>73</sup> Europese Commissie, Mededeling over de wereldwijde EU-respons op COVID-19, 8.4.2020, JOIN(2020) 11 final:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0011&qid=1605539340234&from=NL>

Deze strategie zal worden geïmplementeerd met intersectionaliteit als transversaal beginsel: seksuele gerichtheid, genderidentiteit/-expressie en/of geslachtskenmerken zullen worden beschouwd naast andere persoonlijke kenmerken of identiteiten zoals geslacht, ras/etnische afkomst, godsdienst/overtuiging, handicap en leeftijd. Dit beginsel dient om uit te leggen welke rol die intersectionaliteit speelt in de ervaringen van individuen met discriminatie en kwetsbaarheid. Lbtiq-vrouwen kunnen discriminatie als vrouw én als lbtiq-persoon ervaren. Lbtiq'ers met een handicap kunnen, wanneer ze ondersteuning en informatie willen krijgen en ten volle aan de lbtiq-gemeenschap en de samenleving in het algemeen willen deelnemen, extra problemen ondervinden vanwege een gebrek aan toegankelijkheid, waardoor hun uitsluiting wordt verergerd<sup>74</sup>. Lbtiq'ers met een handicap moeten toegang krijgen tot informatie over ondersteuning en rechten in toegankelijke en alternatieve formats, alsook tot lbtiq-ruimtes, -plaatsen en -ondersteuningsnetwerken.

De strategie pakt ook de ongelijkheden aan die aan het licht zijn gekomen door de COVID-19-crisis, die de kwetsbare lbtiq-gemeenschap onevenredig zwaar heeft getroffen. In het kader van deze werkzaamheden zal de Commissie de lidstaten aanmoedigen om ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden die Next Generation EU biedt om de onevenredige impact van de crisis te verzachten en de gelijkheid van lbtiq'ers te bevorderen. Daarnaast staat de Europese Commissie klaar om de lidstaten te helpen bij het integreren van gelijkheid bij het ontwerpen en uitvoeren van hervormingen via het instrument voor technische ondersteuning<sup>75</sup>.

EU-financiering is cruciaal om de uitvoering van EU-beleidslijnen in de lidstaten te ondersteunen. EU-fondsen die door de lidstaten worden beheerd, moeten ten goede komen aan alle EU-burgers zonder enige vorm van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid. Door streng toezicht moeten de Commissie en de lidstaten ervoor zorgen dat de EU-fondsen bijdragen tot gelijkheid en dat alle door de EU gefinancierde projecten in overeenstemming zijn met het EU-recht, met inbegrip van de Verdragen en het Handvest van de grondrechten. Als projecten in strijd zijn met de antidiscriminatieregels van de EU, kan de financiering worden opgeschort of ingetrokken. Het voorstel van de Commissie voor een nieuwe verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen<sup>76</sup> met regels voor de programmeringsperiode 2021-2027 bevat een 'randvoorwaarde'<sup>77</sup> met betrekking tot het Handvest. Daarnaast moeten de lidstaten criteria en procedures voor de selectie van projecten vaststellen en toepassen die niet-discriminerend zijn en rekening houden met het Handvest.

Betrouwbare en vergelijkbare gegevens inzake gelijkheid zullen van cruciaal belang zijn om de situatie van lbtiq'ers te beoordelen en ongelijkheden doeltreffend aan te pakken. De Commissie zal het Bureau voor de grondrechten (FRA) en het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) uitnodigen om de lidstaten technische bijstand en methodologische

---

<sup>74</sup> In het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, waarbij de EU en alle lidstaten partij zijn, zijn algemene beginselen vastgesteld zoals het recht van personen met een handicap op eerbiediging van hun inherente waardigheid, individuele autonomie (met inbegrip van de vrijheid om eigen keuzes te maken), toegankelijkheid, volledige en effectieve participatie en integratie in de samenleving.

<sup>75</sup> De vaststelling van het instrument voor technische ondersteuning is afhankelijk van het akkoord van het Europees Parlement en de Raad over het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een instrument voor technische ondersteuning (COM(2020) 409 final).

<sup>76</sup> [COM\(2018\)375 final](#).

<sup>77</sup> In bijlage III bij de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen.

ondersteuning te blijven verlenen bij het ontwerp en de uitvoering van oefeningen inzake gegevensverzameling over lhbtqi'ers, zowel op basis van één als meerdere gronden. Het ondersteunt ook de verzameling van gedetailleerde intersectionele gegevens door het FRA, het EIGE en de lidstaten, met name via de subgroep gelijkheidsgegevens van de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit.

De Commissie zal verder met de belangrijkste belanghebbenden een rondetafelgesprek organiseren over gelijkheidsgegevens teneinde de belemmeringen te onderzoeken voor de inzameling van gegevens die betrekking hebben op ras of etnische herkomst, en om manieren te vinden voor een meer geharmoniseerde aanpak, inclusief inzake intersectionele gegevens met betrekking tot bijvoorbeeld godsdienst, ras of etnische herkomst en seksuele gerichtheid.

De Commissie (Eurostat) zal haar werkzaamheden rond gelijkheidsgegevens voortzetten, in het algemeen door de kwestie rechtstreeks met de lidstaten te bespreken tijdens technische vergaderingen met nationale bureaus voor de statistiek, indien relevant. Eurostat zal de diensten van de Commissie methodologische ondersteuning bieden bij het beoordelen van de mogelijkheid om statistische gegevens over lhbtqi'ers te verzamelen die op vrijwillige basis door de lidstaten beschikbaar worden gesteld.

In 2023 zal een nieuwe Eurobarometer over discriminatie in de EU worden gepubliceerd. De Commissie zal het FRA ook aanmoedigen om in 2024 een uitgebreide lhbtqi-enquête te voeren.

De lidstaten worden aangemoedigd om voort te bouwen op bestaande beste praktijken<sup>78</sup> en om hun eigen actieplannen voor gelijkheid van lhbtqi'ers te ontwikkelen. Het doel is het versterken van de bescherming tegen discriminatie van lhbtqi'ers, het verzekeren van de opvolging op nationaal niveau van de in deze strategie vastgestelde doelstellingen en acties en het aanvullen ervan met maatregelen ter bevordering van lhbtqi-gelijkheid op gebieden die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. De Commissie zal ook de inspanningen die steden leveren om een robuust lokaal inclusiebeleid in te voeren, blijven ondersteunen en zichtbaar maken, onder meer via de jaarlijkse aanwijzing van een of meer Europese steden die het bijzonder goed doen op het gebied van inclusie en diversiteit.

De Commissie zal uitvoering geven aan de kernacties die in deze strategie zijn uiteengezet, en zal daarnaast in het kader van de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit een subgroep voor lhbtqi-gelijkheid oprichten om de vooruitgang in de lidstaten te ondersteunen en te monitoren, ook wat betreft de ontwikkeling van nationale actieplannen inzake gelijkheid van lhbtqi'ers. Ze zal regelmatig bijeenkomsten organiseren op politiek en deskundigenniveau met het maatschappelijk middenveld en de lidstaten, en zal deelnemen aan de werkzaamheden van het netwerk van openbare lhbtqi-steunpunten van de Raad van Europa. Ze zal de uitvoering van de in deze strategie gepresenteerde acties regelmatig controleren en in 2023 een tussentijdse evaluatie presenteren.

---

<sup>78</sup> Zoals blijkt uit de [jaarverslagen van de Commissie over de lijst van acties ter bevordering van gelijkheid van lhbtqi'ers voor 2015-2019](#) hebben de lidstaten verslag uitgebracht over de ontwikkeling van hun eigen nationale actieplannen voor gelijkheid van lhbtqi'ers. Dergelijke actieplannen zijn waardevol omdat ze een politiek engagement vormen om discriminatie tegen lhbtqi-personen aan te pakken, in combinatie met concrete acties om gelijkheid te bevorderen.

**Belangrijkste acties door de Europese Commissie:**

- ✓ beoordelen en monitoren of wordt voldaan aan de randvoorwaarde in verband met het Handvest van de grondrechten, zoals opgenomen in het voorstel van de Commissie voor een nieuwe verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen;
- ✓ toezien op de uitvoering van door de EU gefinancierde programma's, om ervoor te zorgen dat deze in overeenstemming zijn met de gelijkheidsbeginselen en het EU-recht, met inbegrip van de Verdragen en het Handvest van de grondrechten;
- ✓ het FRA en het EIGE verzoeken de lidstaten technische bijstand en methodologische ondersteuning te blijven bieden bij het ontwerpen en uitvoeren van oefeningen inzake gegevensverzameling over lhbtq'ers.

**De Commissie zal de lidstaten ondersteunen bij:**

- ✓ het uitwerken van nationale plannen over lhbtq-gelijkheid.

## 6 CONCLUSIE: SAMENWERKEN VOOR LHBTIQ-GELIJKHEID

Deze strategie is gebaseerd op een visie van een Europa waarin mensen, in al hun diversiteit, gelijk zijn - waar ze vrij zijn om hun leven te leiden ongeacht hun seksuele gerichtheid, genderidentiteit/expressie of geslachtskenmerken.

Hoewel Europa de afgelopen jaren stap voor stap vooruitgang heeft geboekt, markeert deze strategie inzake lhbtq-gelijkheid een nieuwe fase in onze inspanningen om gelijkheid voor lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transpersonen, non-binaire personen, interseksuelen en queers te bevorderen, terwijl we ons blijven richten op prioritaire gebieden. Bovendien benadrukt het de noodzaak om een lhbtq-gelijkheidsperspectief te integreren in elk EU-beleid en in de financieringsprogramma's van de EU.

Het bestrijden van ongelijkheid in de EU is een gedeelde verantwoordelijkheid die gezamenlijke inspanningen en acties vereist op elk niveau. EU-instellingen en -agentschappen, lidstaten, inclusief regionale en lokale autoriteiten, organen voor gelijke behandeling, het maatschappelijk middenveld en bedrijven moeten zich meer inzetten om de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken.

Alle instellingen moeten een duidelijk engagement vastleggen om een gemeenschappelijke strategie na te streven. De Commissie verzoekt het Europees Parlement om zijn engagement te hernieuwen en de uitvoering van de strategie te ondersteunen, en verzoekt de Raad om conclusies vast te stellen als follow-up van de strategie. Ze roept het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité op om de dialoog met lokale en regionale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van de sociale partners, over de wijze waarop lhbtq-gelijkheid kan worden bereikt, te bevorderen. Via regelmatige enquêtes, technische bijstand en methodologische ondersteuning voor de lidstaten zullen het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Europees Instituut voor gendergelijkheid de gelijkheid van lhbtq'ers blijven ondersteunen.

Discriminatie, geweld en haat tegen lhbtq'ers druisen in tegen de fundamentele waarden van de Europese Unie en moeten daarom worden uitgebannen. Samen kunnen we de barrières voor lhbtq-gelijkheid slechten en tegen 2025 duidelijke vooruitgang boeken op

weg naar een EU waar lhbtq'ers, in al hun diversiteit, veilig zijn en gelijke kansen krijgen om ten volle deel te nemen aan de samenleving en zich volledig te ontplooiën.