

Vergaderjaar 2022–2023

30 420

Emancipatiebeleid

Nr. 376

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2022

Met deze brief informeren we u over de voortgang van de inzet van het kabinet voor gendergelijkheid, seksuele reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en gelijke rechten van lhbtq+ personen in de Europese Unie (EU). Het kabinet doet dat jaarlijks, zoals toegezegd door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het Wetgevingsoverleg Emancipatie op 6 december 2021 (Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 143).

Een brede en uitgebreide internationale inzet voor vrouwenrechten, SRGR en gelijke rechten van lhbtq+ personen blijft onverminderd noodzakelijk. Het kabinet maakt zich zorgen over de toenemende druk op deze mensenrechten, die de afgelopen jaren binnen en buiten Europa toeneemt.¹ Zo heeft het Amerikaans Hooggerechtshof het federale recht op abortus geschrapt. Hongarije verscherpte nationale abortuswetgeving en nam de rechten van de lhbtq+ gemeenschap regelmatig onder vuur. Roemenië werkt aan een kopie van de Hongaarse anti-lhbtq+ wetgeving. In Servië kon de Europride, na veel tegendruk uit de samenleving, slechts in afgeslankte vorm plaatsvinden. En terwijl het homohuwelijk in Slovenië wettelijk werd toegestaan, stuitte een dergelijk wetsvoorstel in Tsjechië op flinke weerstand. Ook het voortdurend onderdrukken van vrouwenrechten en het neerslaan van protesten in Iran naar aanleiding van de dood van Masha Amini baart het kabinet grote zorgen.²

Het kabinet is daarnaast bezorgd over groeiende discriminatie, haat en geweld op grond van seksuele oriëntatie en gender identiteit en expressie

¹ (2021) CFFP: Power Over Rights: Understanding and countering the transnational anti-gender movement <https://centrefor feministforeignpolicy.org/power-over-rights-understanding-and-countering-the-antigender-campaigns>.

² Kamerbrief over de actuele situatie in Iran | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

op straat, en is geschokt door de dodelijke schietpartijen bij gaybars op 25 juni in Oslo en 12 oktober jl. in Bratislava.³

Het debat wordt ook in Nederland gekenmerkt door een verhardende toon. Retoriek van politici gericht tegen lhbtqi+ personen en de aangifte bij de politie van anti-lhbtqi+-haatmisdrijven namen in het laatste jaar in alle lidstaten sterk toe, ook in Nederland.⁴ Er worden steeds meer transnationaal georganiseerde en gefinancierde campagnes⁵ gevoerd die de rechten van vrouwen en lhbtqi+ personen trachten te beperken. Ultraconservatieve organisaties verenigen zich in agendavering tegen wat zij noemen de «genderideologie» en vervullen ook in Nederland een belangrijke rol.⁶ Vooral transgender- en non-binaire personen zijn daarbij het mikpunt.

Deze regressieve druk is ook steeds zichtbaarder in multilaterale gremia. Hard bevochten rechten worden zelfs in EU- en VN- verband opnieuw punt van discussie. Tijdens EU-onderhandelingen die raken aan gendergelijkheid, SRGR en lhbtqi+ probeert een aantal lidstaten terug te komen op overeengekomen taal op deze thema's door deze te weren of af te zwakken. Dat bemoeilijkt EU consensus over nieuwe teksten en beleid. Het ondermijnt niet alleen de geloofwaardigheid en fundamentele waarden van de EU, maar ook de notie dat eerder overeengekomen taal de basis voor onderhandelingen blijft. Dat kan ertoe leiden dat de EU geen gemeenschappelijke positie weet te bereiken, waardoor ze minder effectief kan opereren in andere internationale gremia.

Het kabinet staat pal voor de bescherming en de bevordering van de Europese waarden van artikel 2 van het Verdrag betreffende de EU, waaronder de rechtsstaat en de eerbiediging van mensenrechten.⁷ Het kabinet heeft daarom de afgelopen twee jaar een strategie uitgewerkt om die rechten consistent en proactiever te beschermen. We willen tegendruk bieden aan ondermijnende krachten, de zogenaamde *pushback*. In deze brief wordt ingegaan op de ontwikkelingen van het laatste jaar.

In deze brief gaan we ook in op de toezegging van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Eerste Kamer, en informeren we u over de inzet van de Nederlandse regering binnen de EU voor feministisch buitenlandbeleid en de inzet voor lhbtqi+. We doen dat op verzoek van het lid Stienen (D66).⁸ Ook gaat het kabinet in op hoe het uitvoering geeft aan

³ Dutch Ministry of Foreign Affairs op Twitter; <https://nos.nl/artikel/2433990-doden-en-gewonden-bij-aanslag-gayclub-oslo-mogelijk-terrorisme>.

⁴ (2022) ILGA Europe: Annual Review. <https://ilga-europe.org/files/uploads/2022/04/annual-review-2022.pdf>.

⁵ Zo voert Civitas Christiani o.a. de campagnes Gezin in Gevaar, tegen «aanvallen van de genderideologie en lhbt-dictatuur», en Stirezo Pro-life tegen abortus (<https://civitaschristiana.nl/campagnes>). Civitas Christiana maakt samen met andere organisaties, waaronder het Poolse Ordo Iuris, onderdeel uit van het netwerk van Traditie, Familie en privé-eigendom, een van de grootste netwerken met een uitgavepatroon tegen de anti-gender agenda van ruim 96 miljoen euro tussen 2009 en 2018.

⁶ (2021) Tip of the Iceberg: Religious extremist – Funders against Human Rights for Sexuality & Reproductive Health in Europe | EPF (epfweb.org).

⁷ Artikel 2 VEU luidt: «De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.»

⁸ Toezegging gedaan aan de Eerste Kamer naar aanleiding van een vraag van het lid Stienen (D66) dat de Minister van Buitenlandse zaken de Kamer zal informeren over de inzet van de Nederlandse regering binnen de EU op feministisch buitenland en de inzet voor lhbtqi+ personen tijdens het debat over de Staat van de Unie op 7 juni 2022 (35.982 T03442).

de motie van de leden El Yassini (VVD) en Jasper van Dijk (SP) over de Nederlandse inzet om de lhbtq-strategie van de Europese Commissie te ondersteunen.⁹ Tot slot behandelen we de motie van het lid Piri (PvdA) c.s.¹⁰, over een diplomatiek offensief voor het Verdrag van Istanbul, over het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Nederlandse inzet

Nederland maakt onderdeel uit van de Europese Unie met open grenzen. Het kabinet staat voor het behoud en de bevordering van Europese kernwaarden die de burgers van de EU raken. De Nederlandse ambities op gendergelijkheid en gelijke rechten voor lhbtq+ personen moeten ook terugkomen in – de naleving van – harde, duidelijke en ambitieuze Europese en internationale afspraken op deze mensenrechten.

Mede daarom zet het kabinet in op een feministisch buitenlandbeleid. Op 13 mei¹¹ jl. is de Kamer geïnformeerd dat Nederland zal toewerken naar een nog structurelere integratie van een genderperspectief in alle aspecten van het buitenlands beleid: diplomatie, multilateralisme, veiligheid, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Op 8 november jl.¹² is de Kamer geïnformeerd dat het kabinet zich met het feministisch buitenlandbeleid inzet om ongelijkheid te verkleinen en wereldwijd streeft naar een gelijkwaardige positie van mannen, vrouwen en non-binaire personen. Het heeft daarbij bijzondere aandacht voor de positie van lhbtq+ personen.

Nederland spreekt landen op alle niveaus, ambtelijk en politiek, aan op het behoud van deze Europese waarden en over onze zorgen. Binnen dit kader spelen naast de bewindslieden tevens de speciale gezanten en thematische ambassadeurs een belangrijke rol. Zo ging de ambassadeur voor gendergelijkheid en vrouwenrechten op werkbezoek in Slowakije en Bulgarije. De speciaal gezant voor religie en levensovertuiging bezocht Polen. De mensenrechtenambassadeur maakte zich hard voor het doorgaan van de *Europride* in Servië.

Nederlandse ambassades lopen voorop met proactieve samenwerking en netwerken met partners uit het maatschappelijk middenveld, ook in verhouding tot Europese partners. De financiering van projecten voor gendergelijkheid en gelijke rechten van lhbtq+ personen uit het Mensenrechtenfonds ondersteunen de Nederlandse inzet op het gebied van gender en lhbtq+. Ook besteden ambassades aandacht aan de mogelijkheden voor NGO's om aanspraak te maken op middelen uit het EU-programma «Gelijkheid, Burgerschap, Rechten en Waarden (2021–2027)».

In lijn met de motie van het lid Sjoerdsma (Kamerstuk 35 925 V, nr. 27) en het Regenboogstembusakkoord stelt het kabinet meer financiële middelen beschikbaar voor vrouwenrechten, en gelijke rechten voor lhbtq+ personen in Centraal- en Oost-Europa en de Zuidelijke Kaukasus. Daarnaast kunnen organisaties die zich richten op deze thema's rekenen op meer diplomatieke steun. Nederland zal tevens andere landen en partners blijven oproepen om organisaties in die regio's te ondersteunen.

⁹ Kamerstuk 30 420, nr. 343.

¹⁰ Kamerstuk 35 925 V, nr. 31.

¹¹ Kamerstuk 34 952, nr. 162.

¹² Kamerbrief over inzet kabinet op feministisch buitenlandbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

Nederland bepleit in nauw overleg met gelijkgestemden een stevige inzet in de EU, om de Europese Commissie scherp te houden in haar rol als hoeder van de verdragen. Het kabinet steunt de uitvoering door de Europese Commissie van het EU Gender Action Plan III en de genderdoelstellingen binnen de *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*¹³ (NDICI) programma's.¹⁴ Ook nam een Nederlandse ambtelijke delegatie deel aan een internationale bijeenkomst in Duitsland voor effectieve samenwerking in de EU inzet op gendergelijkheid, seksuele reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), en gelijke rechten van lhbtqi+ personen.¹⁵ Bovendien heeft het kabinet zijn proactieve en strategische inzet op deze onderwerpen richting huidige en aankomende EU-voorzitterschappen voortgezet.

Het kabinet ging zoveel mogelijk met de Europese Commissie en gelijkgestemde lidstaten in gesprek over de inzet en rode lijnen van Nederland. Bij de voorbereiding van de formulering van Raadsconclusies maakt Nederland altijd bezwaar wanneer eerder overeengekomen taal die verwijst naar gendergelijkheid, lhbtqi+ en SRGR dreigt te worden afgezwakt of verwijderd.

Tegenwerking door EU-lidstaten

Een aantal EU-lidstaten frustreert in groeiende mate de onderhandelingen over verschillende EU-documenten. Betreffende landen willen bijvoorbeeld, met de dreiging van een blokkade, alle verwijzingen naar gendergelijkheid of non-discriminatie op grond van seksuele oriëntatie schrappen. Het aantal lidstaten dat dit bij onderhandelingen over EU interne onderwerpen consequent doet is toegenomen. Nederland blijft zich daar samen met een meerderheid van gelijkgestemde lidstaten tegen verzetten. Deze gezamenlijke aanpak blijkt vooral effectief bij conceptteksten van Raadsconclusies.

Toch zijn er ook voorbeelden van teksten die zijn afgezwakt om een compromis te bereiken. Mede door de regressieve druk tegen gender, SRGR en lhbtqi+ lukt het bijvoorbeeld al meer dan twee jaar niet om Raadsconclusies aan te nemen over het EU burgerschapsrapport vanwege discussie over deze thematiek.¹⁶ Om de impasse in de Raad in dergelijke situaties te doorbreken, verkent Nederland met gelijkgestemden of het mogelijk is om in het geval van blokkering vaker over te gaan tot voorzitterschapsconclusies, met steun van een ruime meerderheid van lidstaten.

Inzet juridische middelen

Het kabinet blijft de Commissie aanmoedigen om optimaal gebruik te maken van het EU-rechtstaatinstrumentarium. Zo volgt Nederland nauwlettend de ontwikkelingen rond de inbreukprocedure tegen Hongarije, naar aanleiding van de anti-lhbt-wetswijzigingen. De zaak is aanhangig gemaakt bij het Europees Hof van Justitie, waarin Nederland aan de zijde van de Commissie zal interveniëren. Nederland roept andere lidstaten actief op dat ook te doen.

¹³ NDICI: het EU instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, onderdeel van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021–2027.

¹⁴ Kamerstuk 35 697, A.

¹⁵ Georganiseerd door het Bondsministerie voor Gezinszaken, Ouderen, Vrouwen en Jeugd op 27 september 2022, in het kader van de uitwerking van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten.

¹⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 3059.

Het kabinet ziet er scherp op toe bij het beoordelen van *Recovery and Resilience Facility* (RRF) plannen¹⁷ dat lidstaten uitleggen hoe de maatregelen bijdragen aan gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen, inclusief lhbtqi+ personen. Nederland heeft de Commissie ook opgeroepen die voorwaarden op te nemen bij de beoordeling en monitoring van de plannen.

Inzet financiële middelen

De *Common Provisions Regulation* (CPR) bevat aanknopingspunten om betalingen aan landen op te schorten wanneer zij zich schuldig maken aan discriminatie, ondermijning van de rechtsstaat of fraude.¹⁸ Deze maatregelen zijn opgezet vanwege discriminatie van lhbtqi+ personen door Poolse gemeenten. Hierop hebben vier van de vijf Poolse regio's hun status van lhbt-ideologievrije zone ingetrokken of grondig aangepast, door discriminerende elementen te schrappen. De Commissie is hierover geïnformeerd. Het kabinet kijkt of de CPR breder kan worden ingezet en roept de Commissie op hetzelfde te doen.

Ten slotte dringt het kabinet erop aan dat er in het Financieel Reglement een expliciete verplichting komt om bij de besteding van middelen de grondrechten en de naleving van het EU-Handvest van de Grondrechten te eerbiedigen.¹⁹

Wisselend succes

Gendergelijkheid, SRGR en gelijke rechten van lhbtqi+ personen worden door Nederland ook aangekaart in het kader van *due diligence*-wetgeving, *cyber* en regionale dossiers. Nederland ziet er bijvoorbeeld scherp op toe dat gendergelijkheid, SRGR en gelijke rechten van lhbtqi+ personen worden geïntegreerd in de associatieverdragen. Dit lukt echter niet altijd. Op de recente EU-AU top ontbrak een verwijzing naar SRGR in het slotdocument, ondanks de inspanningen van Nederland en gelijkgestemde landen.

Inzet voor het Verdrag van Istanbul

Het kabinet zet zich ook in de Raad van Europa in voor gendergelijkheid en de preventie van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Voor de uitvoering van motie-Piri c.s.²⁰ heeft het kabinet leden en niet-leden van de Raad van Europa opgeroepen het Verdrag van Istanbul te ratificeren. Het verdrag werd gepromoot met een sociale-mediacampagne en een gezamenlijke verklaring van gelijkgestemde landen. Het afgelopen jaar hebben het Verenigd Koninkrijk, Oekraïne en Moldavië het Verdrag geratificeerd. Daarnaast zet Nederland zich in voor EU ratificatie van het Verdrag van Istanbul en verwelkomt de hervatting van de onderhandelingen hiertoe in de EU Raad.

¹⁷ Om steun uit de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht (als onderdeel van de brede response op de coronapandemie) te verkrijgen, dienen lidstaten hun plannen voor herstel en veerkracht in bij de Europese Commissie.

¹⁸ Kamerbrief van Minister Knapen van 17 november jl. met een overzicht van EU-instrumentarium om rechtsstatelijke problemen in de EU te adresseren: Kamerstuk 21 501-02, nr. 2426.

¹⁹ BNC-fiche van 15 juli jl. «Verordening herziening Financieel Reglement: Kamerstuk 22 112, nr. 3471.

²⁰ Kamerstuk 35 925 V, nr. 31.

Zwaar bevochten successen

Ondanks regressieve druk op EU- en VN-afspraken, lukt het om in samenwerking met gelijkgestemde lidstaten bestaande afspraken te behouden en soms zelfs vooruitgang te boeken. Zo worden er steeds meer EU-Raadsconclusies aangenomen die bijdragen aan gendergelijkheid. Voorbeelden hiervan zijn Raadsconclusies over de gevolgen van artificiële intelligentie voor gendergelijkheid op de arbeidsmarkt²¹ en Raadsconclusies over het hernieuwde partnerschap van de EU met de minst ontwikkelde landen, waarin wordt verwezen naar het belang van een transformatieve benadering die de diepere oorzaken van genderongelijkheid aanpakt.²² Nederland maakt zich ook hard voor gendergelijkheid, SRGR en gelijke rechten van lhbtqi+ personen binnen bijvoorbeeld de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de ontwikkelingshulpcommissie (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO).

Landen die binnen de EU en VN zich regressieve opstellen betrekken bij onderhandelingen thema's die niets met de inhoud van de teksten van doen hebben. Het is de vaste aanpak van de wereldwijde antigenderbeweging.²³ Zo moest er strijd geleverd worden om het mandaat van de *Special Rapporteur on violence against women* uit te breiden tot *Special Rapporteur on violence against women and girls*. Door succesvolle inzet van Nederland, samen met gelijkgestemden, zijn amendementen verworpen om de tekst af te zwakken en werd de resolutie uiteindelijk met consensus aangenomen. Ook de verlenging van het mandaat van de *Independent Expert on sexual orientation and gender identity (SOGI)* werd tijdens 50^e VN Mensenrechtenraad zwaar aangevallen. Steunverzoeken van Nederland in samenwerking met gelijkgestemden, aan andere landen, zorgden ervoor dat de resolutie toch werd aangenomen.

Bij de 66e zitting van de *Commission on the Status of Women* speelde Nederland als lid van het EU-onderhandelingsteam een substantiële rol als hoofdonderhandelaar voor onderwerpen als onderwijs, sociale gendernormen en de rol van jongens en mannen. De door Nederland en Frankrijk geïnitieerde VN resolutie over geweld tegen vrouwen werd op 10 november jl. in de Derde Commissie aangenomen. Dit is de eerste VN-resolutie die specifiek focust op gender stereotypen en sociale normen die ten grondslag liggen aan geweld tegen vrouwen.

Buiten de EU werkt Nederland samen met een brede groep organisaties. Voorbeelden zijn: de *Equal Rights Coalition*, waarvan Nederland medeoprichter is, de *UN LGBTI Core Group* in New York, en de *Group of Friends on SOGI* in Genève. Nederland is bovendien donor van het *Global Equality Fund (GEF)*, dat sinds 2011 ruim 100 miljoen dollar aan lhbtqi+-organisaties heeft uitgekeerd. Via het GEF draagt Nederland wereldwijd bij aan noodfinanciering voor lhbtqi+-mensenrechtenverdedigers.

Intensivering van inzet in 2022 en 2023

Het kabinet maakt zich grote zorgen over de internationale antigenderbeweging, die afbreuk wil doen aan rechten van vrouwen en lhbtqi+

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14750-2021-INIT/nl/pdf>.

²² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9336-2022-INIT/nl/pdf>.

²³ Equal Rights Coalition | Anti-Gender Movement Background Paper – Equal Rights Coalition.

personen, en het maatschappelijk middenveld frontaal aanvalt.²⁴ In reactie daarop verkent het kabinet mogelijkheden om met gelijkgestemde landen in te gaan tegen de strategie van conservatieve lidstaten in relevante gremia.

Het kabinet verkent ook de mogelijkheden om Nederland het toneel te laten zijn van samenkomst en dialoog op deze thematieken om positieve krachten te ondersteunen. In 2023 organiseert het Ministerie van Buitenlandse Zaken een internationale conferentie over feministisch buitenlands beleid. Daarnaast zet het kabinet zich er voor in om Nederland kandidaat te stellen als gastland van het *International Day Against Homophobia, Transphobia & Biphobia* (IDAHOT+) Forum, een congres over internationale ontwikkelingen op het gebied van lhbtqi+-emancipatie en -beleid. Verder wil het kabinet in 2023 een bijeenkomst organiseren waar gelijkgestemde lidstaten kennis en ervaring kunnen uitwisselen en de samenwerking kunnen verstevigen. Het kabinet is er ook trots op dat de WorldPride in 2026 naar Amsterdam komt.

Steun voor organisaties in conservatieve landen

Nederland blijft erop toezien dat geld uit het EU-programma «Gelijkheid, Burgerschap, Rechten en Waarden (2021–2027)» (voor gendergelijkheid en anti-discriminatie van lhbtqi+ personen), vooral naar lidstaten gaat waar zorgwekkende ontwikkelingen plaatsvinden. Nederland zal het EU-programma via ngo's en ambassades verder onder de aandacht brengen in die lidstaten, en zo nodig helpen bij financiële aanvragen.

Met de bovenstaande inzet en maatregelen draagt het kabinet bij aan de bescherming en bevordering van de Europese waarden, en verzet het zich tegen de druk op gendergelijkheid, SRGR en gelijke rechten van lhbtqi+ personen. In 2023 informeren wij u opnieuw over de voortgang.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

²⁴ Onderzoeksrapport the Tip of the Iceberg (Neil Datta) toont aan dat tussen 2009 en 2018 meer dan 700 miljoen dollar is ontvangen door 54 organisaties in heel Europa, met name NGO's, stichtingen, religieuze organisaties en politieke partijen, om stappen te zetten op de anti-gender agenda.