



Brussel, 25.9.2024
COM(2024) 420 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Uitvoering van de strategie voor gelijkheid van lhbtq-personen 2020-2025

Streven naar gelijkheid van lhbtqi'ers

Het is het moment om [de jonge generatie] te laten zien dat we een continent kunnen bouwen waar je kan zijn wie je bent, liefhebben wie je wil en kan mikken zo hoog als je wil.

Ursula von der Leyen (voorzitter van de Europese Commissie)

Toespraak over de Staat van de Unie, 13 september 2023

Op 12 november 2020 heeft de Europese Commissie de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers¹ 2020-2025² vastgesteld, het allereerste strategische kader op EU-niveau om de ongelijkheden en uitdagingen aan te pakken waarmee lhbtqi'ers worden geconfronteerd. De strategie draagt bij tot een Unie van gelijkheid³, een van de belangrijkste prioriteiten van de Europese Commissie, zoals in 2019 uiteengezet door voorzitter Ursula von der Leyen in haar politieke beleidslijnen. De 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 geslachtskenmerken⁴. Zij vormt een aanvulling op bestaande en komende initiatieven om de EU-dimensie van gelijkheid⁵ met betrekking tot alle discriminatiegronden en op alle gebieden van het leven te bevorderen.

Sinds de goedkeuring van de strategie door de Commissie is de maatschappelijke acceptatie van lhbtqi'ers in de hele EU gestaag toegenomen. Volgens de speciale Eurobarometer van 2023 over discriminatie in de EU⁶ vinden Europeanen het nu vaker dan in 2019 geen probleem om een lesbische, homoseksuele of biseksuele collega te hebben (75 % van de ondervraagden, een stijging van 3 procentpunt) of als een van hun kinderen een relatie met een persoon van hetzelfde geslacht zou hebben (59 %, een stijging van 4 procentpunt). Deze cijfers zijn echter lager als het gaat om transgender en intersekse personen.

¹ In overeenstemming met de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers worden lhbtqi'ers hier gedefinieerd als 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 hen bij de geboorte werd toegewezen (transgender, non-binair); die geboren zijn met geslachtskenmerken die niet onder de typische definitie van mannelijk of vrouwelijk vallen (interseksueel); of van wie de identiteit niet past in een binaire classificatie van seksualiteit en/of gender (queer).

² [Mededeling van de Commissie “Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020-2025”](#) van 12.11.2020, COM(2020) 698.

³ De andere strategieën van de Unie van gelijkheid zijn onder meer: de strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 (COM(2020) 152), het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma (COM(2020) 620), het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 (COM(2020) 565) en de strategie inzake de rechten van personen met een handicap (COM(2021) 101).

⁴ COM(2020) 698, blz. 22.

⁵ Deze initiatieven omvatten: de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (COM(2020) 258), [de Europese pijler van sociale rechten](#); de strategie voor de rechten van het kind (COM(2021) 142) en de strategie ter bestrijding van antisemitisme (COM(2021) 615).

⁶ Speciale Eurobarometer 535: [Discrimination in the European Union](#) (april-mei 2023, QB6R.2).

Evenzo blijkt uit de bevindingen van de derde lhbtqi-enquête⁷ van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) dat lhbtqi'ers meer open zijn over hun seksuele gerichtheid, genderidentiteit of geslachtskenmerken in hun maatschappelijke omgeving dan in 2019 (52 %, + 6 procentpunt), waarbij deze trend duidelijker is voor transgender, non-binaire, genderdiverse en intersekse respondenten.

Tegelijkertijd deden veel respondenten van de FRA-enquête geen aangifte van incidenten van discriminatie, geweld en intimidatie, mede doordat het hun veelal ontbrak aan vertrouwen in de inspanningen van de overheid om vooroordelen en onverdraagzaamheid tegen te gaan. Slechts één op de vier respondenten (26 %) is van mening dat de regering van het land waar zij wonen, vooroordelen en intolerantie ten aanzien van lhbtqi'ers doeltreffend bestrijdt, een aanzienlijke daling ten opzichte van de bevindingen van de enquête van 2019 (33 %).

Volgens de belanghebbenden die de Commissie voor dit verslag heeft geraadpleegd, wordt lhbtqi-fobe haat nog verergerd door de opkomst van anti-gender- en anti-lhbtqi-verhalen. Uit de FRA-enquête blijkt⁸ dat de meeste lhbtqi'ers (63 %) online vaak of altijd haatdragende verklaringen over de lhbtqi-gemeenschap tegenkomen, waarbij meestal wordt gesproken over “lhbtqi-propaganda” of “genderideologie”. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke toename van door haat ingegeven intimidatie, gericht op transgender, non-binaire, genderdiverse en intersekse personen.

Om de inspanningen van de EU ter bestrijding van alle vormen van haat, ook tegen lhbtqi'ers, op te voeren, hebben de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid in december 2023 een gezamenlijke mededeling aangenomen getiteld “Geen plaats voor haat: een verenigd Europa tegen haat”⁹.

In dit verslag wordt beoordeeld hoe de huidige strategie in de praktijk is gebracht. Er wordt in beschreven hoe de situatie van lhbtqi'ers zich heeft ontwikkeld, welke vooruitgang is geboekt en aan welke gebieden meer aandacht moet worden besteed om ervoor te zorgen dat de strategie tegen 2025 volledig is uitgevoerd. Het verslag geeft ook een overzicht van de ontwikkelingen op nationaal niveau (met inbegrip van eventuele nationale actieplannen) en van de raadplegingen van de belangrijkste belanghebbenden.

De raadplegingsactiviteiten omvatten: i) een verzoek om input op het portaal “Geef uw mening”¹⁰; ii) gerichte raadplegingen van 43 belanghebbenden, waaronder lidstaten en maatschappelijke organisaties van lhbtqi'ers; iii) een bijeenkomst met overkoepelende lhbtqi-organisaties, in het kader van de regelmatige dialoog van de Commissie met het

⁷ FRA, [LGBTIQ at a crossroads: progress and challenges](#) (14 mei 2024).

⁸ Zie hierboven.

⁹ Gezamenlijke mededeling, [Geen plaats voor haat: een verenigd Europa tegen haat](#), 6 december 2023, JOIN(2023) 51.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13927-2020-2025-LGBTIQ-equality-strategy-mid-term-review_nl.

maatschappelijk middenveld; iv) een specifieke discussie in de subgroep voor lhbtq-gelijkheid¹¹¹².

De belangrijkste conclusie van die raadplegingsactiviteiten was dat de strategie een mijlpaal is geweest bij het versterken van de gelijkheid van lhbtq'ers in Europa. De strategie voorziet in een duidelijke politieke doelstelling en inzet voor gelijkheid, en heeft een positief effect gehad op de situatie van lhbtq'ers in heel Europa^{13,14}.

Met dit verslag wordt ook voortgebouwd op het voortgangsverslag 2023¹⁵ over de uitvoering van de strategie en wordt de structuur van de strategie gevolgd, met inbegrip van een laatste hoofdstuk over de uitvoering van de strategie.

I) Discriminatie van lhbtq'ers bestrijden



Het percentage lhbtq'ers dat zich in hun dagelijks leven **gediscrimineerd voelde**, daalde van 42 % in 2019 tot 36 % in 2023.



31 % van de **intersekse personen** kreeg te maken met discriminatie **bij het zoeken naar werk**, tegenover 27 % in 2019.



Het percentage lhbtq'ers dat van mening is dat hun **regering intolerantie** ten aanzien van lhbtq'ers **doeltreffend bestrijdt**, is gedaald van 33 % in 2019 tot 26 % in 2023.

¹¹ Meer informatie over de subgroep voor lhbtq-gelijkheid is te vinden in hoofdstuk V.

¹² Meer informatie over de raadplegingsactiviteiten is te vinden in het samenvattend verslag, dat beschikbaar is op: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtq-equality-strategy-2020-2025_en.

¹³ In februari 2024 heeft het Europees Parlement een [resolutie aangenomen over de uitvoering van de EU-strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers 2020-2025](#) (2023/2082(INI)). In de resolutie worden de strategie en het recente voortgangsverslag ervan geprezen en worden alle lidstaten opgeroepen om nationale actieplannen en strategieën voor lhbtq'ers vast te stellen.

¹⁴ In mei 2024 ondertekenden twintig lidstaten een [ministeriële verklaring](#) waarin zij zich er samen met twaalf niet-EU-landen toe verbinden met de Europese Commissie samen te werken aan een toekomstige vernieuwing van de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers. Ook hebben 18 lidstaten en de covoorzitters van de interfractiewerkgroep LGBTI van het Europees Parlement in mei 2024 een [verklaring](#) ondertekend waarin de Commissie wordt verzocht een nieuwe lhbtq-strategie voor het nieuwe mandaat van de Commissie op te stellen die passende initiatieven, gerichte acties en beleidsmaatregelen omvat, alsook duidelijke doelstellingen en indicatoren om effectbeoordelingen uit te voeren.

¹⁵ [“Voortgangsverslag over de uitvoering van de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers 2020-2025”](#).

Hoewel de discriminatie van lhbtq'ers nog steeds veel voorkomt, neemt zij in de hele EU langzaam af. Volgens de FRA-enquête van 2023 voelde 36 % van de respondenten zich gediscrimineerd in hun dagelijks leven in het jaar voorafgaand aan de enquête, tegenover 42 % in 2019. Transgender en intersekse personen worden nog steeds het meest gediscrimineerd.

De resultaten van de raadpleging die voorafgaand aan dit verslag werd gehouden, bevestigden dat de Commissie de lidstaten moet blijven aanmoedigen om rechtsbescherming tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid te waarborgen. De resultaten houden ook een oproep in om de bescherming tegen discriminatie op verschillende belangrijke gronden, zoals genderidentiteit of -expressie en geslachtskenmerken, uit te breiden.

Met de vaststelling in mei 2024 van de Richtlijnen 2024/1499¹⁶ en 2024/1500¹⁷ waarbij **bindende normen voor organen voor gelijke behandeling** (d.w.z. de nationale organen die slachtoffers van discriminatie ondersteunen) **werden vastgesteld**, werd aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de bestrijding van discriminatie van lhbtq'ers. Met deze richtlijnen zijn de bevoegdheden van de organen voor gelijke behandeling uitgebreid tot discriminatie op grond van seksuele gerichtheid op het gebied van arbeid en beroep. De richtlijnen moeten ervoor zorgen dat de organen voor gelijke behandeling doeltreffend kunnen bijdragen aan de handhaving van de EU-richtlijnen voor gelijke behandeling¹⁸, naar aanleiding van een verslag uit 2021 over de toepassing van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep¹⁹.

Om een grote lacune in de EU-wetgeving inzake non-discriminatie te dichten, blijft de goedkeuring van de **voorgestelde richtlijn gelijke behandeling**²⁰ een prioriteit voor de Commissie. De richtlijn zou het toepassingsgebied van de rechtsbescherming tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid uitbreiden tot buiten het gebied van arbeid en beroep, zoals momenteel geregeld in de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep²¹.

¹⁶ [Richtlijn \(EU\) 2024/1499 van de Raad van 7 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele oriëntatie, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten](#) (PB L, 2024/1499, 29.5.2024).

¹⁷ [Richtlijn \(EU\) 2024/1500 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep](#) (PB L, 2024/1500, 29.5.2024).

¹⁸ Deze wetgeving werd ook aangekondigd in het EU-actieplan tegen racisme en in het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma.

¹⁹ [Verslag over de toepassing van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad \("richtlijn rassengelijkheid"\) en van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad \("richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep"\)](#), 19 maart 2021, COM(2021) 139.

²⁰ [Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid](#), 2 juli 2008, COM(2008) 426.

²¹ [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).

Over het voorstel wordt nog onderhandeld in de Raad, aangezien de vereiste eenparigheid van stemmen nog niet is bereikt²².

De wettelijke bescherming tegen discriminatie werd verder versterkt om de uitdagingen van nieuwe technologieën aan te pakken. De in juni 2024 aangenomen **verordening artificiële intelligentie (AI)** verbiedt het in gebruik nemen van AI-systemen die biometrische gegevens gebruiken om natuurlijke personen te categoriseren op basis van hun seksuele gerichtheid²³.

Daarnaast startte de Commissie in 2022 de campagne #RightHereRightNow over het Handvest van de grondrechten van de EU, met kernboodschappen en beeldmateriaal over non-discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en links naar concrete verhaalmechanismen in alle EU-lidstaten.

De Commissie heeft via het **EU-platform van diversiteitshandvesten**²⁴ diversiteit en inclusie op de werkplek bevorderd, een belangrijke kwestie waarop belanghebbenden tijdens de raadpleging wezen. In het kader van de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken via het platform heeft de Commissie in 2021 twee workshops georganiseerd over gelijkheid van lhbtq'ers en over de inclusie van transgender en intersekse personen.

Wat het eigen personeel van de Commissie betreft, houdt het Bureau voor diversiteit en inclusie, dat in 2021 werd opgericht, een regelmatige dialoog met de vakbonden en met de werknemersvereniging Égalité²⁵, waarmee de inzet voor een inclusieve en niet-discriminerende werkomgeving in de praktijk wordt gebracht. De Commissie biedt ook ondersteuning en richtsnoeren voor lhbtq-personeel in het kader van het **actieplan voor diversiteit en inclusie 2023-2024 van de Commissie**²⁶, met inbegrip van advies en juridische en administratieve ondersteuning.

Op het gebied van gezondheid heeft de Commissie actie ondernomen om de lacunes in onderzoek dat relevant is voor lhbtq'ers aan te pakken door in het **werkprogramma 2023-2024 van Horizon Europa**^{27,28} een oproep tot het indienen van voorstellen te doen over de

²² Laatste voortgangsverslag van juni 2024: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9043-2023-INIT/nl/pdf>.

²³ [Verordening \(EU\) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie \(verordening artificiële intelligentie\)](#) (PB L, 2024/1689, 12.7.2024).

²⁴ [EU-platform van diversiteitshandvesten](#).

²⁵ Égalité is een vereniging voor lhbt+-personeel dat binnen de EU-instellingen werkt. De vereniging werd in 1993 opgericht om elke vorm van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, genderidentiteit, genderexpressie of geslachtskenmerken te bestrijden.

²⁶ [Fact Sheet on the Diversity and inclusion in the workplace Action Plan 2023-2024](#).

²⁷ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en.

²⁸ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-hlth-2024-care-04-04-two-stage>.

toegang tot gezondheids- en zorgdiensten voor mensen in kwetsbare situaties²⁹, met een totaal indicatief budget van 30 miljoen EUR.

Daarnaast wordt in het **Europees kankerbestrijdingsplan** rekening gehouden met de situatie van kwetsbare groepen, waaronder lhbtqi'ers. Het Europees register voor ongelijkheden bij kanker (ECIR)³⁰ is een vlaggenschipinitiatief van dit plan dat tot doel heeft trends en ongelijkheden op het gebied van kankerpreventie en -zorg in kaart te brengen, met inbegrip van ongelijkheden waarmee kwetsbare groepen worden geconfronteerd.

In het kader van de werkzaamheden om de **Europese onderwijsruimte** (EEA) tegen 2025³¹ tot stand te brengen, heeft de werkgroep inzake gelijkheid en waarden in onderwijs en opleiding³² in 2023 een discussienota³³ gepubliceerd over de aanpak van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, genderidentiteit of -expressie, en geslachtskenmerken. In dit document worden inspirerende praktijken belicht en worden de lidstaten aangemoedigd om veilig en inclusief onderwijs voor lhbtqi-kinderen en -jongeren te verbeteren. In mei 2024 publiceerde de deskundigengroep voor ondersteunende leeromgevingen voor groepen die het risico lopen ondermaats te presteren en voor het ondersteunen van welzijn op school twee reeksen richtsnoeren over welzijn en geestelijke gezondheid op school³⁴. Het ging onder meer om aanbevelingen om lhbtqi-kinderen te beschermen tegen verschillende vormen van geweld en ervoor te zorgen dat zij niet worden gemarginaliseerd of uitgesloten, en een specifieke actie voor scholen om mogelijke stereotypen en misvattingen over lhbtqi'ers aan te pakken.

Op het gebied van onderzoek biedt een verslag³⁵ dat de Commissie in 2022 in het kader van de beleidsagenda voor de **Europese Onderzoeksruimte** 2022-2024 heeft gepubliceerd, een overzicht van opkomende praktijken en beleidsmaatregelen op nationaal en EU-niveau ter ondersteuning van inclusie en gelijke kansen voor studenten, onderzoekers en personeel uit gemarginaliseerde groepen, waaronder de lhbtqi-gemeenschap, en moedigt het nationale acties aan die door Horizon Europa worden ondersteund. Een aantal relevante projecten wordt reeds uitgevoerd^{36,37}.

²⁹ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-hlth-2024-care-04-04-two-stage>.

³⁰ [Europees register voor ongelijkheden bij kanker \(ECIR\)](#).

³¹ [Mededeling van de Commissie van 30 september 2020 “De Europese onderwijsruimte tegen 2025 tot stand brengen”](#) en [Resolutie van de Raad van 26 februari 2021 betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding met het oog op de Europese Onderwijsruimte en verder \(2021-2030\)](#).

³² [Werkgroepen van het strategisch kader van de Europese Onderwijsruimte | Europese onderwijsruimte \(europa.eu\)](#).

³³ [Tackling different forms of discrimination in and through education and training](#).

³⁴ [Guidelines for school leaders, teachers and educators to address wellbeing and mental health at school](#) en [Guidelines for policymakers to address wellbeing and mental health at school](#).

³⁵ [Approaches to inclusive gender equality in research and innovation \(R & I\)](#).

³⁶ <https://inspirequality.eu/>.

³⁷ <https://genderaction.eu/>.

Op 11 juni 2024 trad het **migratie- en asielpact** in werking³⁸. Het bevat specifieke opvang- en procedurele waarborgen voor kwetsbare verzoekers om internationale bescherming. Bovendien wordt in het actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027³⁹ erkend dat lhbtq-migranten te maken kunnen krijgen met meerdere vormen van discriminatie, en wordt beoogd synergieën tot stand te brengen met de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers.

De Commissie heeft ook de samenwerking met het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) en de lidstaten voortgezet om ervoor te zorgen dat de nodige middelen en deskundigheid beschikbaar zijn, zodat kwetsbare verzoekers zo snel mogelijk worden geïdentificeerd en doorverwezen naar degenen die passende ondersteuning kunnen bieden⁴⁰. Het EUAA ontwikkelt met name een **opleidingstraject**⁴¹ voor asiel- en opvangautoriteiten **over verzoekers met een diverse seksuele gerichtheid, genderidentiteit of -expressie of diverse geslachtskenmerken**. Daarnaast werkt het EUAA aan een **praktische gids** om de EU+- landen⁴² te helpen rekening te houden met de specifieke behoeften en kenmerken van lhbtq-verzoekers.

³⁸ [Mededeling van de Commissie over een nieuw migratie- en asielpact](#), 23 september 2020, COM(2020) 609.

³⁹ [Mededeling van de Commissie “Actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027”](#), 24 november 2020, COM(2020) 758.

⁴⁰ <https://lsa.euaa.europa.eu/euaa-products>.

⁴¹ <https://euaa.europa.eu/training-catalogue/applicants-diverse-sogiesc>.

⁴² Lidstaten van de Europese Unie en geassocieerde landen.

II) De veiligheid van lhbtq'ers waarborgen



55 % van de lhbtq'ers kreeg in 2023 te maken met **door haat ingegeven intimidatie**, tegenover 37 % in 2019.



Het percentage lhbtq'ers dat werd **gepest op school**, is gestegen van 46 % in 2019 tot 67 % in 2023.



Het percentage lhbtq'ers dat van mening is dat hun **regering intolerantie** ten aanzien van lhbtq'ers **doeltreffend bestrijdt**, is gedaald van 33 % in 2019 tot 26 % in 2023.

Sinds de vaststelling van de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers is het aantal gevallen van door haat ingegeven intimidatie tegen lhbtq'ers aanzienlijk toegenomen (55 % van hen meldt dit te hebben ondervonden, een stijging van 18 procentpunt), net zoals het aantal fysieke en seksuele aanvallen die in de meeste EU-landen worden gemeld, met name tegen transgender, non-binaire, genderdiverse en intersekse personen. Uit gegevens die zijn verzameld in het kader van de EU-enquête van 2023 over het gebruik van informatietechnologie in 23 lidstaten bleek dat 18 % van de respondenten online vijandige of vernederende berichten had gemeld, die volgens hen een aanval vormden op mensen vanwege hun seksuele gerichtheid⁴³.

In december 2021 nam de Commissie een mededeling aan, vergezeld van een voorstel voor een besluit van de Raad, om **haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op te nemen in de lijst van “EU-misdrijven”** uit hoofde van artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zodra het besluit van de Raad is aangenomen, zal de Commissie secundaire wetgeving kunnen voorstellen om de bescherming te waarborgen van alle personen en groepen die het risico lopen te worden geconfronteerd met haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen⁴⁴. De besprekingen in de Raad zijn gaande, met het oog op het bereiken van de voor aanneming vereiste eenparigheid van stemmen.

De **Groep op hoog niveau inzake de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven** heeft richtsnoeren voor nationale autoriteiten aangenomen om het melden van haatmisdrijven aan te moedigen, de samenwerking tussen rechtshandhavings- en organisaties van het maatschappelijk middenveld te bevorderen en de registratie en verzameling van gegevens over haatmisdrijven, waaronder door vooroordelen ingegeven

⁴³ Eurostat ([isoc ci hm](#)).

⁴⁴ Het huidige EU-recht, [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](#) (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55), vereist alleen de strafbaarstelling van haatzaaiende uitlatingen op grond van racisme en vreemdelingenhaat.

misdrijven tegen lhbtq'ers, te verbeteren. De lidstaten kunnen ook gebruikmaken van de technische bijstand en capaciteitsopbouw op het gebied van haatmisdrijven die worden aangeboden door het FRA of het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE en die worden gefinancierd door de Commissie⁴⁵.

De Commissie heeft de samenwerking voortgezet met het **Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol)**, in de Groep op hoog niveau inzake de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven en de verschillende werkgroepen daarvan, waaronder die voor opleiding voor rechtshandavingsinstanties. In april 2024 organiseerden Cepol en de Commissie een conferentie met vertegenwoordigers van rechtshandavingsinstanties in de hele EU om beter te kunnen reageren op haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen, ook tegen lhbtq'ers.

De Commissie werkt ook aan de goedkeuring door de wetgevers van het voorstel tot herziening van de **richtlijn slachtofferrechten**⁴⁶, dat op 12 juli 2023 werd gepubliceerd. Het voorstel heeft tot doel de rechten van slachtoffers van misdrijven in de EU verder te versterken, met inbegrip van de rechten van kwetsbare slachtoffers, zoals slachtoffers van haatmisdrijven tegen lhbtq'ers.

Daarnaast heeft de Commissie in 2023 de campagne “Eyes open” georganiseerd om het bewustzijn over de rechten van slachtoffers te vergroten en gespecialiseerde ondersteuning en bescherming te bevorderen voor slachtoffers met specifieke behoeften, zoals slachtoffers van haatmisdrijven tegen lhbtq'ers.

In mei 2024 heeft de EU-wetgever de **richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld**⁴⁷ aangenomen. In deze richtlijn wordt erkend dat lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgender of intersekse personen een groter risico lopen op gendergerelateerd geweld en worden de lidstaten verplicht specifieke ondersteuning en gerichte preventieve maatregelen aan dergelijke slachtoffers te bieden.

In april 2023 heeft de Commissie een **aanbeveling aangenomen over de ontwikkeling en versterking van geïntegreerde systemen voor kindbescherming, in het belang van het kind**⁴⁸. De lidstaten worden aangemoedigd passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat kinderen altijd worden behandeld zonder discriminatie en op een wijze die hun waardigheid beschermt, en om hun bescherming te waarborgen, met name in het kader van de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers.

⁴⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime_en

⁴⁶ COM(2023) 424 final van 12.7.2023.

⁴⁷ [Richtlijn \(EU\) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld](#) (PB L, 2024/1385, 24.5.2024).

⁴⁸ [Aanbeveling van de Commissie over de ontwikkeling en versterking van geïntegreerde systemen voor kindbescherming in het belang van het kind, 23 april 2024](#), C(2024) 2680.

De EU zet zich in voor een veiligere onlineomgeving voor lhbtqi'ers. Met de **digitaledienstenverordening**⁴⁹ wordt onjuiste of gemanipuleerde informatie aangepakt die bedoeld is om schade te berokkenen aan gebruikers die het risico lopen het mikpunt te worden van haatzaaiende uitlatingen of discriminatie, met inbegrip van lhbtqi'ers. Bij de verdere uitvoering van de digitaledienstenverordening zal de Commissie bijzondere aandacht besteden aan het beoordelen van gendergerelateerde en intersectionele risico's op onlineplatforms en aan het waarborgen dat dergelijke risico's worden beperkt.

De onlineplatforms die zich hebben aangesloten bij de **gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op het internet** van 2016 herzien deze code momenteel om de capaciteit ervan te versterken om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en om deze op te nemen in het kader van de digitaledienstenverordening. De gedragscode zal verder worden gemonitord, onder meer met behulp van een netwerk van organisaties van het maatschappelijk middenveld, waarvan vele zich inzetten voor het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen tegen lhbtqi'ers.

Daarnaast houdt de Commissie nauwlettend toezicht op de uitvoering in de lidstaten van de herziene **richtlijn audiovisuele mediadiensten**⁵⁰. De richtlijn versterkt de bescherming tegen inhoud die aanzet tot haat of geweld en verbiedt commerciële audiovisuele communicatie die elke vorm van discriminatie, ook op grond van geslacht of seksuele gerichtheid, omvat of bevordert.

De Commissie bevordert doeltreffende en niet-discriminerende toegang tot de rechter voor iedereen door middel van **financiering** in het kader van het **programma Justitie**. Zo verstrekt de Commissie financiering voor de opleiding van beoefenaars van juridische beroepen op het gebied van burgerlijk recht, strafrecht en grondrechten (zoals non-discriminatie), in overeenstemming met de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers 2020-2025⁵¹. Ondersteunde projecten hebben bijgedragen tot een betere

⁴⁹ [Verordening \(EU\) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten \(digitaledienstenverordening\)](#) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1).

⁵⁰ [Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten](#) (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1).

⁵¹ Mededeling van de Commissie: EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025), 24 juni 2020, COM(2020) 258.

rechtsbescherming van lhbtqi'ers tegen haatmisdrijven, haatzaaiende uitlatingen en geweld⁵², en tot betere omstandigheden voor lhbtqi'ers die in detentie zitten⁵³.

In aanvulling op de financiële steun van het programma Justitie op het gebied van justitie biedt het **programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden” (CERV)** krachtige steun om discriminatie van lhbtqi'ers te bestrijden en de gelijkheid van lhbtqi'ers en hun grondrechten te bevorderen. In 2023-2024 heeft de Commissie 32 miljoen EUR toegewezen in het kader van twee gerichte oproepen tot het indienen van voorstellen om organisaties van het maatschappelijk middenveld te ondersteunen bij capaciteitsopbouw en om de uitvoering van het Handvest van de grondrechten te bevorderen, onder meer door de rechten van lhbtqi'ers te beschermen en haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen tegen lhbtqi'ers te bestrijden⁵⁴. Een van de vier prioriteiten van de oproep om gelijkheid te bevorderen en racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie te bestrijden (20 miljoen EUR in 2023) was gericht op de bestrijding van discriminatie van lhbtqi'ers en het bevorderen van gelijkheid van lhbtqi'ers. De Commissie heeft ook een door de Raad van Europa uitgevoerd project gefinancierd om geweld en haatzaaiende uitlatingen tegen lhbtqi'ers te bestrijden en de bewustwording en een op feiten gebaseerd discours over lhbtqi'ers te versterken.

Tot slot heeft de Commissie, in aansluiting op haar toezegging om de lichamelijke en geestelijke gezondheid van lhbtqi'ers te beschermen en te bevorderen, op 7 juni 2023 een **mededeling aangenomen betreffende een alomvattende aanpak van geestelijke gezondheid**⁵⁵. In de mededeling wordt benadrukt dat er zorg op maat moet worden verleend aan mensen in kwetsbare situaties, waaronder lhbtqi'ers.

⁵² Het project “Counter Hate: Improving the assistance of victims of hate crimes through a victim-centred and intersectional approach” heeft bijvoorbeeld bijgedragen tot de bijstand aan slachtoffers van haatmisdrijven, waaronder lhbtqi-slachtoffers, door ervoor te zorgen dat in wetgeving en beleid een slachtoffergerichte en intersectionele aanpak wordt vastgesteld en door de informatie-uitwisseling tussen beroepsbeoefenaars over succesvolle maatregelen te verbeteren. Meer informatie is beschikbaar op: [Het EU-portaal voor financiering en aanbestedingen](#).

⁵³ Het project “LGBTIQ Detainees” is bijvoorbeeld gericht op het versterken van de rechten van lhbtqi-gedetineerden in de EU door het bestaande juridische en beleidskader dat op hen van toepassing is in kaart te brengen. Meer informatie is beschikbaar op: [Het EU-portaal voor financiering en aanbestedingen](#).

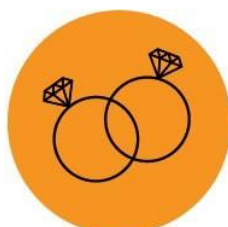
⁵⁴ [Uitnodiging tot het indienen van voorstellen voor CERV-2023-CHAR-LITL](#).

⁵⁵ [COM\(2023\) 298](#).

III) Samenlevingen opbouwen die inclusief zijn ten aanzien van lhbtqi'ers



Het percentage lhbtqi'ers dat **in het openbaar niet elkaars hand vasthoudt**, is gedaald van 61 % in 2019 tot 54 % in 2023.



In 2023 stond het **huwelijk** in 21 lidstaten **open voor paren van hetzelfde geslacht**, tegenover 13 lidstaten in 2019.



De wettelijke gendererkenning op basis van zelfbeschikking werd in 2023 in elf lidstaten toegepast, tegenover vier in 2019.

Hoewel deze cijfers een positieve trend laten zien, kunnen verschillen in wettelijke bepalingen tussen de lidstaten ook leiden tot discriminerende behandeling van lhbtqi'ers. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat familiebanden niet worden erkend wanneer regenbooggezinnen de grenzen van de lidstaten overschrijden. Volgens de enquête van het FRA van 2023⁵⁶ had 14 % van de respondenten in gezinnen met een lhbtqi-ouderschap problemen bij de wettelijke erkenning van hun afstamming in een andere lidstaat.

De Commissie heeft toegezegd ervoor te zorgen dat de regels inzake het vrije verkeer van personen correct worden toegepast op alle EU-burgers, met inbegrip van lhbtqi'ers en hun gezinnen. In december 2023 werden herziene **richtsnoeren inzake vrij verkeer**⁵⁷ gepubliceerd als onderdeel van een pakket ter viering van de dertigste verjaardag van de EU-burgerschapsrechten. Zij weerspiegelen de diversiteit van gezinnen en helpen het voor alle gezinnen, ook regenbooggezinnen, gemakkelijker te maken om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen. In de richtsnoeren wordt er ook aan herinnerd dat de bepalingen van de richtlijn vrij verkeer genderneutraal zijn. De Commissie zal blijven toezien op de correcte uitvoering van de **regels inzake vrij verkeer**. Dit omvat dialogen met de lidstaten over de uitvoering van de arresten in de zaken Coman⁵⁸ en VMA⁵⁹, waarin het Hof van Justitie bepaalde

⁵⁶ [LGBTIQ at crossroads: progress and challenges](#).

⁵⁷ [Guidance on the right of free movement of EU citizens and their families](#) (C/2023/1392).

⁵⁸ HvJ-EU, zaak C-673/16, Coman, 5 juni 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.

⁵⁹ HvJ-EU, zaak C-490/20, *V.M.A./Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”*, 14 december 2021, ECLI:EU:C:2021:296. In dit arrest oordeelde het Hof van Justitie dat de EU-lidstaten — voor de toepassing van het EU-recht inzake vrij verkeer — de familiale banden moeten erkennen die in een andere EU-lidstaat zijn gevestigd tussen een kind en zijn ouders die een paar van hetzelfde geslacht zijn.

aspecten van de richtlijn vrij verkeer⁶⁰ met betrekking tot regenbooggezinnen heeft verduidelijkt.

Om de rechten van alle kinderen in grensoverschrijdende situaties te beschermen en te versterken, heeft de Commissie in december 2022 een **voorstel voor een verordening⁶¹ aangenomen om de erkenning in een lidstaat van in een andere lidstaat vastgestelde afstamming te vergemakkelijken** door de regels van het internationaal privaatrecht van de lidstaten te harmoniseren. Het voorstel heeft betrekking op de erkenning van de afstamming van alle kinderen, ongeacht de wijze waarop zij zijn verwekt of geboren, en ongeacht hun soort gezin, met inbegrip van de erkenning van de afstamming van een kind met ouders van hetzelfde geslacht zoals vastgesteld in een andere lidstaat. De onderhandelingen in de Raad over de voorgestelde wetgeving — waarvoor eenparigheid van stemmen vereist is — zijn gaande.

Met het **CERV-programma** zijn projecten gefinancierd en is geïnvesteerd in langetermijnpartnerschappen om de rechten van lhbtq'ers te bevorderen en schadelijke praktijken tegen hen te bestrijden. In 2021-2024 heeft de Commissie in het kader van de EQUAL-oproep tot het indienen van voorstellen 5 miljoen EUR toegekend aan 24 projecten ter bevordering van de rechten van lhbtq'ers. Er werd ook EU-financiering toegekend aan verschillende projecten die discriminatie en geweld aanpakken vanuit een intersectioneel perspectief⁶², onder meer tegen lhbtq'ers.

In dezelfde periode heeft de Commissie ook **kaderovereenkomsten met een looptijd van vier jaar** gesloten met Europese overkoepelende lhbtq-organisaties⁶³. In de eerste drie jaar dat de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers is uitgevoerd, ontvingen deze partners ongeveer 12,4 miljoen EUR aan financiële steun. Sommige van deze organisaties fungeren als financieringsbemiddelaars en hebben rechtstreeks financiële steun verleend aan de bij hen aangesloten lokale en regionale organisaties, die mogelijk niet rechtstreeks toegang hebben tot EU-financiering. Daarnaast wordt Equinet, het Europees netwerk van nationale organen voor de bevordering van gelijke behandeling, in de verordening inzake het CERV-

⁶⁰ [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](#) (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

⁶¹ [Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning van beslissingen en de aanvaarding van authentieke akten inzake afstamming en betreffende de invoering van een Europese akte van afstamming](#), 7 december 2022, COM(2022) 695.

⁶² Zo bevordert de [oproep in verband met kinderen](#) gelijkheid van lhbtq'ers aan de hand van een intersectioneel perspectief door de rechten van alle kinderen te bevorderen. De oproep met betrekking tot het [Handvest en de procesvoering](#) draagt via een intersectionele benadering ook bij tot de gelijkheid van lhbtq'ers.

⁶³ Europe Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA-Europe), Transgender Europe (TGEU), Organisation Intersex International Europe (OII Europe), The International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Queer and Intersex Youth and Student Organisation (IGLYO), EuroCentralAsian Lesbian Community (EL*C).

programma aangemerkt als een strategische partner en multiplicator voor gelijkheid, met inbegrip van gelijkheid van lhbtqi'ers.

De Commissie blijft een **gestructureerde, open dialoog en overleg met het maatschappelijk middenveld** in stand houden en aanmoedigen om het te betrekken bij de uitvoering van de strategie. In maart 2024 organiseerde de Commissie de derde rondetafeldiscussie met overkoepelende lhbtqi-organisaties over de uitvoering van de strategie.

IV) Over de hele wereld opkomen voor gelijkheid van lhbtqi'ers

In veel delen van de wereld worden lhbtqi'ers nog steeds geconfronteerd met ernstige schendingen van hun rechten en misbruik, waaronder vervolging, opsluiting of zelfs moord of de doodstraf. Dit was ook het geval in de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne: lhbtqi'ers werden tijdens de reis vanuit Oekraïne meer dan anderen blootgesteld aan ernstige problemen, waaronder fysieke aanvallen met of zonder wapens, bedreigingen van fysiek geweld, vernedering en intimidatie⁶⁴.

De EU is lhbtqi'ers overal ter wereld blijven steunen, met name degenen die te maken hebben met geweld en misbruik. In overeenstemming met het actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024⁶⁵ en de EU-richtsnoeren ter bevordering en bescherming van de uitoefening van alle mensenrechten door lhbtqi'ers te bevorderen en te beschermen⁶⁶, werden de mensenrechten van lhbtqi'ers aan de orde gesteld in **mensenrechtendialogen** met landen in alle regio's.

De mensenrechten van lhbtqi'ers worden ook systematisch beoordeeld in de verslagen in het kader van het **uitbreidingspakket** van de EU en met landen besproken in vergaderingen in het kader van het stabilisatie- en associatieproces met de Westelijke Balkan en in het kader van de associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije. Zij worden ook aan de orde gesteld in dialogen met partnerlanden die profiteren van het stelsel van algemene preferenties van de EU en de "alles behalve wapens" -regeling, en in vergaderingen op werkniveau tussen de Commissie en nationale autoriteiten, organisaties van het maatschappelijk middenveld en academici.

De EU blijft financiering verstrekken aan organisaties van het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenverdedigers in het kader van het **instrument voor pretoetredingssteun** en

⁶⁴ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), [Fleeing Ukraine: Displaced people's experiences in the EU](#), Publicatiebureau, 2023.

⁶⁵ [EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024](#).

⁶⁶ [EU-richtsnoeren ter bevordering en bescherming van de uitoefening van alle mensenrechten door lhbtqi'ers](#).

het thematische programma inzake mensenrechten en democratie in het kader van het **instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking**. Zo werd 15 miljoen EUR uitgetrokken voor de bevordering van gelijkheid, inclusie en diversiteit in het kader van het thematische programma inzake mensenrechten en democratie 2022-2024⁶⁷. De EU voorziet in een mechanisme voor snelle respons ter bescherming van individuele verdedigers van de mensenrechten van lhbtqi'ers die gevaar lopen. Het **EU-mechanisme voor mensenrechtenverdedigers, dat wordt beheerd door de Protect Defenders Facility**^{68,69}, blijft voorzien in financiering voor noodsubsidies, tijdelijke herplaatsing, capaciteitsopbouw en opleiding.

Het resultaat van specifieke werkzaamheden van de EDEO ter analyse van gevallen van **buitenlandse informatiemaniplatie en inmenging (FIMI)** die gericht zijn op lhbtqi'ers, wordt uiteengezet in een verslag⁷⁰ dat tot doel had de gemeenschap van verdedigers te helpen inzicht te krijgen in de aard van FIMI, alsook in de tactieken, technieken en procedures die worden gebruikt om de lhbtqi+-gemeenschap aan te vallen, en waarin steun is uitgesproken voor verdere werkzaamheden op dit gebied. Uit het verslag bleek dat er nog steeds dringend behoefte is aan meer onderzoek naar FIMI gericht op lhbtqi+-personen en de gevolgen ervan voor lokale gemeenschappen en het bredere democratische proces.

De **decriminalisering van seksuele activiteiten met wederzijds goedvinden tussen personen van hetzelfde geslacht** is een doel van de externe betrekkingen van de EU gebleven. Zo veroordeelde de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter de afkondiging van de Ugandese wet ter bestrijding van homoseksualiteit van 2023⁷¹ en verklaarde hij dat deze wet in strijd is met het internationaal recht inzake de mensenrechten en met de verplichtingen van Uganda uit hoofde van het Afrikaans Handvest inzake de rechten van mensen en volken. De EU bleef de ontwikkelingen volgen via haar delegaties in landen waar soortgelijke wetten werden voorgesteld en organiseerde bilaterale outreachbijeenkomsten in deze landen.

In maart 2023 heeft de EDEO de **agenda voor diversiteit en inclusie 2023-2025**⁷² aangenomen, waarin doelstellingen voor actie zowel binnen de EDEO en buiten de EU worden uiteengezet, en die gericht is op het mainstreamen van non-discriminatie door de bevordering van universele mensenrechten op multilaterale fora.

⁶⁷ [Uitvoeringsbesluit van de Commissie betreffende de financiering van het meerjarenactieplan voor het thematische programma inzake mensenrechten en democratie voor 2022-2024](#), 25 juli 2022, C(2022) 5452.

⁶⁸ Het is een consortium van twaalf internationale niet-gouvernementele organisaties die actief zijn op het gebied van de bescherming van mensenrechtenverdedigers die gevaar lopen.

⁶⁹ Vóór 2022 via het Europees instrument voor democratie en mensenrechten.

⁷⁰ https://www.eeas.europa.eu/eeas/fimi-targeting-lgbtqi-people_en?s=73.

⁷¹ https://www.eeas.europa.eu/eeas/uganda-statement-high-representative-josep-borrell-promulgation-anti-homosexuality-bill_en.

⁷² https://www.eeas.europa.eu/eeas/diversity-and-inclusion-agenda-eeas-2023-2025_en.

V) De strategie uitvoeren: EU-initiatieven optimaal gebruiken

1. Betere mainstreaming van gelijkheid

Om de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken, heeft de Commissie de in de strategie geschetste gerichte acties gecombineerd met een **betere mainstreaming van gelijkheidskwesties**, om ervoor te zorgen dat de bestrijding van discriminatie van lhbtq'ers en de bevordering van gelijkheid worden geïntegreerd in alle beleidsmaatregelen, wetgeving en financieringsprogramma's van de EU.

Op het gebied van vervoer is een handboek voor het mainstreamen van gelijkheid⁷³ gepubliceerd om personeel en geïnteresseerde belanghebbenden te helpen bij de toepassing van een gelijkheidsdimensie in het vervoersbeleid en aanverwante activiteiten en om ervoor te zorgen dat meer aandacht wordt besteed aan de veiligheidsproblemen van bepaalde groepen vervoergebruikers, waaronder lhbtq'ers.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat zij EU-middelen beheren in overeenstemming met de **horizontale randvoorwaarde** in verband met het Handvest van de grondrechten. De lidstaten moeten gedurende de hele programmeringsperiode van de fondsen aan de randvoorwaarden⁷⁴ voldoen.

Om ervoor te zorgen dat door de EU gefinancierde programma's de gelijkheidsbeginselen en het EU-recht eerbiedigen, heeft de Commissie voorgesteld “aanzetten tot discriminatie, haat of geweld” toe te voegen als een expliciete nieuwe “situatie van uitsluiting”, als onderdeel van de herziening van het **Financieel Reglement**⁷⁵⁷⁶. Indien er binnen een organisatie sprake is van een “situatie van uitsluiting”, kan de Commissie een procedure inleiden om deze organisatie uit te sluiten van deelname aan gunningsprocedures en alle nodige maatregelen nemen om de financiële belangen van de EU te beschermen, bijvoorbeeld door lopende juridische verbintenissen op te schorten of te beëindigen. De Raad en het Europees Parlement bereikten in december 2023 een voorlopig akkoord over de herziening van de verordening.

De Commissie heeft haar inspanningen opgevoerd om gelijkheid van lhbtq'ers op het gebied van gegevensverzameling te mainstreamen. De Commissie werd bij deze taak ondersteund door het FRA en het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE), die regelmatig bijdroegen aan de **verzameling van betrouwbare en vergelijkbare gegevens over gelijkheid** en met hun deskundigheid hielpen bij het ontwerpen en uitvoeren van de

⁷³ [Handbook for equality mainstreaming at DG MOVE](#) (mei 2024).

⁷⁴ Op grond van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen: [Verordening \(EU\) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021](#) (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

⁷⁵ [COM\(2022\) 223](#).

⁷⁶ Opgemerkt zij dat deze nieuwe bepaling van het Financieel Reglement niet van toepassing is op gedeeld beheer.

gegevensverzameling in de lidstaten. Zo bevatte de enquête van het FRA van 2021 over Roma in tien Europese landen informatie over ervaringen met discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en genderidentiteit⁷⁷.

Het FRA en het EIGE bieden de lidstaten voortdurend **technische bijstand en methodologische ondersteuning** bij het ontwerpen en uitvoeren van het verzamelen van gegevens over lhbtqi'ers. Praktische richtsnoeren, zoals de leidraad van 2023 voor het verzamelen en gebruiken van gegevens inzake lhbtqi-gelijkheid⁷⁸, zullen de lidstaten helpen om de verzameling van naar seksuele gerichtheid, genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken uitgesplitste gegevens te verbeteren.

In juni 2023 richtte Eurostat een **taskforce voor statistieken over gelijkheid en non-discriminatie** op om vooruitgang te boeken bij het verzamelen van geharmoniseerde gegevens over gelijkheid, met bijzondere aandacht voor specifieke vormen van discriminatie die moeilijk te meten zijn (bv. op grond van godsdienst of overtuiging, herkomst of etnische afkomst, seksuele gerichtheid en genderidentiteit). De taskforce wil haar werkzaamheden tegen eind 2026 afronden.

Om ervoor te zorgen dat de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers tijdens de resterende uitvoeringsperiode maximaal effect sorteert, hebben de geraadpleegde belanghebbenden twee specifieke gebieden aangewezen waaraan aandacht moet worden besteed. Het eerste is het verbeteren van de gegevensverzameling om doeltreffender beleid te plannen en uit te voeren. Daartoe werkt de subgroep voor gegevens over gelijkheid samen met de taskforce gelijkheidsstatistieken van Eurostat om betere en beter vergelijkbare statistieken over gelijkheid te verzamelen. De Commissie werkt ook samen met de subgroepen voor gegevens over gelijkheid en gelijkheid van lhbtqi'ers om synergieën te creëren bij hun werkzaamheden, met name wat betreft de ontwikkeling van instrumenten om de lidstaten te ondersteunen bij de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van nationale strategieën en actieplannen voor lhbtqi'ers.

Het tweede aandachtsgebied is het vergroten van de zichtbaarheid van acties op het gebied van gelijkheid van lhbtqi'ers, aangezien veel belanghebbenden, waaronder nationale lhbtqi-organisaties, lokale overheden en het publiek niet op de hoogte zijn van het bestaan van de strategie. Daartoe is op de webpagina over de politieke prioriteiten van de Commissie een nieuw hoofdstuk over acties voor de gelijkheid van lhbtqi'ers⁷⁹ toegevoegd. Er wordt ook nagedacht over manieren om de verspreiding van relevante informatie te verbeteren,

⁷⁷ FRA, [Roma in 10 European countries. Main results](#), 2022.

⁷⁸ [Leidraad voor het verzamelen en gebruiken van gegevens inzake lhbtqi-gelijkheid](#).

⁷⁹ [Acties voor de gelijkheid van lhbtqi'ers — Europese Commissie \(europa.eu\)](#).

bijvoorbeeld via een speciale nieuwsbrief met updates over de uitvoering van de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers.

Op lokaal niveau blijft de Commissie de inspanningen van steden ondersteunen en bevorderen om een robuust inclusiebeleid in te voeren, door middel van de jaarlijkse **prijs voor Europese hoofdsteden voor inclusie en diversiteit**, die tot dusver drie keer is uitgereikt. In april 2023 vond de tweede editie van de prijsuitreiking plaats. Drie Europese steden en regio's ontvingen een speciale prijs ter erkenning van hun initiatieven om de gelijkheid van lhbtq'ers lokaal te bevorderen⁸⁰.

2. Stand van zaken met betrekking tot nationale actieplannen en strategieën

In de strategie van de Commissie worden de lidstaten uitdrukkelijk aangemoedigd om nationale actieplannen vast te stellen. Het doel is het versterken van de bescherming tegen discriminatie van lhbtq'ers, het verzekeren van de opvolging op nationaal niveau van de in de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers vastgestelde doelstellingen en acties en het aanvullen hiervan met maatregelen ter bevordering van lhbtq-gelijkheid op de gebieden die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen.

Tot nu toe beschikken twaalf lidstaten — **België**⁸¹, **Denemarken**⁸², **Duitsland**⁸³, **Ierland**⁸⁴, **Griekenland**⁸⁵, **Frankrijk**⁸⁶, **Italië**⁸⁷, **Luxemburg**⁸⁸, **Malta**⁸⁹, **Nederland**⁹⁰, **Portugal**⁹¹ en **Zweden**⁹² — over een nationale strategie of een nationaal actieplan⁹³. Deze twaalf lidstaten hebben de onlinevragenlijst voor de gerichte raadpleging beantwoord en aanvullende informatie verstrekt over het ontwerp, de uitvoering, de monitoring en de evaluatie van hun nationale strategieën en actieplannen.

⁸⁰ [Winnaars van de prijzen voor inclusie en diversiteit van 2023 \(europa.eu\)](https://europa.eu).

⁸¹ Zie: [Voor een LGBTQI+ Friendly België — Federaal Actieplan 2021-2024](#).

⁸² Zie: [Plads til forskellighed i fælleskabet – LGBT+ handlingsplan 2022-2025](#).

⁸³ Zie: [Aktionsplan “Queer leben”](#).

⁸⁴ Zie: [LGBTI+ Inclusion Strategy 2019-2021](#).

⁸⁵ Zie: [Εθνική Στρατηγική για την Ισότητα των ΛΟΑΤΚΙ+](#).

⁸⁶ Zie: [Plan national pour l'égalité, contre la haine et les discriminations anti LGBT+ \(2023-2026\)](#).

⁸⁷ Zie: [Strategia Nazionale LGBT+ 2022-2025](#).

⁸⁸ Zie: [Plan d'action national pour la promotion des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes](#).

⁸⁹ Zie: [LGBTIQ+ Equality Strategy & Action Plan 2023-2027](#).

⁹⁰ Zie: [Emancipatienota 2022-2025](#).

⁹¹ Zie: [Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio](#).

⁹² Zie: [Action plan for equal rights and opportunities for LGBTIQ people](#).

⁹³ Aanvullende informatie over die specifieke nationale actieplannen en strategieën is te vinden in het thematisch verslag van het European Equality Law Network. Zie: P. Cannoot en C. Van de Graaf (2023), [Charting progress: A comparative analysis of national LGBTIQ equality action plans in the EU](#).

Voorts stelt **Spanje** momenteel twee strategieën op: een nationale strategie inzake de gelijke behandeling en non-discriminatie van lhbtq'ers en een nationale strategie voor de sociale inclusie van transgender personen. Zoals uiteengezet in het thematisch verslag van het European Equality Law Network⁹⁴, plant **Cyprus** ook een actieplan voor gelijkheid van lhbtq'ers, dat deel zou uitmaken van zijn bredere nationale mensenrechtenstrategie voor 2021. In het thematisch verslag worden enkele terugkerende thema's genoemd in de doelstellingen en maatregelen van de nationale actieplannen en strategieën. Het gaat onder meer om bewustmaking, gegevensverzameling, welzijn en gezondheidszorg, bestrijding van discriminatie en geweld, erkenning van regenbooggezinnen, betere procedures voor wettelijke gendererkenning, mainstreaming van gelijkheid van lhbtq'ers in alle beleidsmaatregelen en bevordering van lhbtq-rechten in het buitenlands beleid. In alle nationale actieplannen en strategieën wordt ook aandacht besteed aan intersectionaliteit of aan de meest kwetsbare groepen lhbtq'ers.

Op basis van de antwoorden van de lidstaten tijdens het raadplegingsproces heeft meer dan twee derde van de lidstaten met een nationaal actieplan of een nationale strategie een permanente gouvernementele coördinatiestructuur voor lhbtq'ers. De lidstaten verstrekken ook structurele financiering voor maatschappelijke organisaties van lhbtq'ers en hebben een specifieke begrotingstoewijzing, een tijdschema en verantwoordelijkheden om hun lhbtq-beleid uit te voeren. Twee derde van de respondenten met een nationaal actieplan of een nationale strategie heeft indicatoren of streefdoelen ontwikkeld om de uitvoering van lhbtq-beleid te beoordelen. In dit verband gaven veel respondenten aan dat er ruimte is om de verzameling van gegevens over gelijkheid van lhbtq'ers te verbeteren in het kader van de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers.

De meeste lidstaten met een nationaal actieplan of een nationale strategie hebben aangegeven dat er op nationaal niveau monitoring- en evaluatiemechanismen bestaan, hoewel de procedurele kaders verschillen⁹⁵. Meer dan de helft van de respondenten merkte op dat beleidsmakers en het maatschappelijk middenveld betrokken waren bij monitoring en evaluatie.

In mei 2021 werd de subgroep voor lhbtq-gelijkheid opgericht in het kader van de Groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit om de uitvoering van de strategie te versterken. Het FRA draagt bij aan haar werkzaamheden en de subgroep werkt samen met organisaties van het maatschappelijk middenveld en internationale organisaties. Op de oprichting en de werkzaamheden van de subgroep werd tijdens de raadplegingen ter voorbereiding van dit verslag positief gereageerd.

⁹⁴ P. Cannoot en C. Van de Graaf (2023), [Charting progress: A comparative analysis of national LGBTIQ equality action plans in the EU](#) biedt een diepgaande analyse van alle twaalf specifieke nationale actieplannen of strategieën, en van de specifieke gevallen van Spanje en Cyprus.

⁹⁵ Het thematisch verslag bevat aanvullende informatie over specifieke monitoring- en evaluatieprocedures in alle geanalyseerde lidstaten.

De subgroep voor lhbtq-gelijkheid heeft de **richtsnoeren** opgesteld **voor strategieën en actieplannen om de gelijkheid van lhbtq'ers te verbeteren**⁹⁶, ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten om de gelijkheid van lhbtq'ers op strategische en empirisch onderbouwde wijze te bevestigen⁹⁷.

De Commissie blijft alle lidstaten aanmoedigen om nationale actieplannen vast te stellen om de gelijkheid van lhbtq'ers te versterken. De uitwisseling van goede praktijken en discussies in de subgroep voor lhbtq-gelijkheid zullen de lidstaten helpen bij de vaststelling, uitvoering, monitoring en evaluatie van hun nationale actieplannen en strategieën.

3. Monitoring van de uitvoering van het EU-recht

In haar rol als “hoedster van de Verdragen” is de Commissie blijven toezien op de uitvoering van het EU-recht in de lidstaten en heeft zij **inbreukprocedures** ingeleid in gevallen waarin het EU-recht werd geschonden. In juli 2022 heeft de Commissie Hongarije naar het Hof van Justitie van de EU verwezen vanwege nationale regels die discriminerend zijn voor mensen op grond van hun seksuele gerichtheid en genderidentiteit⁹⁸. De Hongaarse wet verbiedt of beperkt de toegang voor minderjarigen tot inhoud die in de bewoordingen van de wet “verschillen tussen het eigen identiteitsbesef en het aangeboren geslacht, geslachtsverandering of homoseksualiteit bevordert of weergeeft”. De Commissie was van oordeel dat die wet in strijd is met verschillende EU-regels, zowel regels voor de eengemaakte markt als de grondrechten van personen, met name van lhbtq+-personen, en met de gemeenschappelijke waarden die de kern van de EU vormen. Het beroep werd in december 2022 bij het Hof ingesteld⁹⁹.

In 2019-2020 namen ongeveer 197 lokale en regionale overheden in Polen resoluties aan met als doel gezinnen en kinderen te beschermen tegen “lhbt-ideologie” en lokale gebieden uitgeroepen tot “lhbt-vrije zones”. In juli 2021 heeft de Commissie een inbreukprocedure ingeleid omdat Polen niet naar behoren had gereageerd op het onderzoek van de Commissie naar de aard en de impact van dergelijke zones. In januari 2023 sloot de Commissie de inbreukprocedure af, aangezien de Poolse autoriteiten sindsdien de gevraagde informatie hadden verstrekt.

⁹⁶ [Richtsnoeren voor strategieën en actieplannen om de gelijkheid van lhbtq'ers te verbeteren](#) (april 2022).

⁹⁷ Op basis van de raadplegingen met de lidstaten blijkt dat de richtsnoeren over het algemeen worden gezien als een belangrijk beleidsinstrument dat toegevoegde waarde biedt voor de werkzaamheden van de verschillende belanghebbenden. De belangrijkste resultaten van de raadpleging van de lidstaten over nationale actieplannen worden nader beschreven in het samenvattend verslag dat beschikbaar is op: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtq-equality-strategy-2020-2025_en.

⁹⁸ [Commissie daagt Hongarije voor het Hof van Justitie van de EU \(europa.eu\)](#).

⁹⁹ Beroep ingesteld op 19 december 2022, [European Commissie/Hongarije](#), C-769/22 (PB C 54 van 13.2.2023, blz. 16).

VI) Conclusie

De uitvoering van de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers heeft een positief effect op de situatie van lhbtqi'ers in Europa. Met deze uitvoering wordt bijgedragen tot het mainstreamen van de gelijkheid van lhbtqi'ers op verschillende beleidsterreinen, met een intersectioneel perspectief.

De Commissie zal bij de uitvoering van de strategie nauw blijven samenwerken met de lidstaten en alle belanghebbenden. Zij zal de EU-wetgevers blijven ondersteunen bij hun werkzaamheden om de hangende wetgevingsvoorstellen op het gebied van gelijkheid van lhbtqi'ers goed te keuren. In haar rol van hoedster van de Verdragen zal de Commissie blijven zorgen voor de correcte uitvoering en handhaving van de EU-wetgeving ter bescherming van de rechten van lhbtqi'ers.

Tot op heden beschikken twaalf lidstaten over een nationale strategie of nationaal actieplan. De meeste van hen erkennen dat de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers op veel verschillende gebieden een meerwaarde biedt voor de inspanningen op nationaal niveau. De Commissie zal de lidstaten blijven aanmoedigen om nationale actieplannen vast te stellen om de gelijkheid van lhbtqi'ers te versterken. De samenwerking met de lidstaten zal worden versterkt door de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van de ontwikkeling en uitvoering van nationale actieplannen.

Tot slot zal de Commissie de activiteiten en projecten van organisaties van het maatschappelijk middenveld blijven ondersteunen, onder meer met EU-financiering, in overeenstemming met de doelstellingen van de strategie.

Hoewel de EU en haar lidstaten aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt bij het bevorderen van een Unie van gelijkheid, is er nog een lange weg te gaan om een verwelkomende en gelijke samenleving voor iedereen op te bouwen. De vooruitgang in de richting van gelijkheid van lhbtqi'ers is kwetsbaar en niet onomkeerbaar. De COVID-19-crisis en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne hebben de polarisatie in de samenleving verergerd, onder meer op het gebied van lhbtqi-rechten. Deze polarisatie dreigt de moeizame vooruitgang te ondermijnen. Het is van cruciaal belang dat de EU waakzaam blijft en met de lidstaten blijft samenwerken, ook in haar buitenlands beleid, om de rechten van lhbtqi'ers te beschermen.

In de politieke richtsnoeren voor de volgende Europese Commissie 2024-2029¹⁰⁰ kondigde voorzitter Von der Leyen een geactualiseerde strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers aan, als onderdeel van de lopende inspanningen om een Unie van gelijkheid op te bouwen.

¹⁰⁰ [Politieke richtsnoeren voor de volgende Europese Commissie 2024-2029.](#)