

Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. woordvoerders Veiligheid en Justitie en
woordvoerders Emancipatie

'Toen de barman een 'V' in mijn paspoort zag staan, zwaaide hij met mijn paspoort en riep naar collega's en bezoekers: "kijk, het is een meisje!"'

Transgenderman Jonathan vertelt wat er gebeurde toen hij in een bar gevraagd werd zich te legitimeren bij het bestellen van een alcoholische consumptie

ref.nr.: 15.028 / 6.30.1

Amsterdam, 4 juni 2015

betreft: Suggesties COC bij AO Seksregistratie door de overheid

Geachte woordvoerders Justitie en Emancipatie,

Op donderdag 18 juni a.s. spreekt u met de ministers van V&J en OCW over seksregistratie door de overheid.

COC Nederland verzoekt u om bij die gelegenheid te pleiten voor afschaffing van verplichte geslachtsregistratie door de overheid.

Hieronder lichten wij ons standpunt toe en stellen we concrete stappen voor. Overigens pleiten ook Transgender Netwerk Nederland (TNN) en Nederlands Netwerk Intersekse/DSD (NNID) voor afschaffing van verplichte geslachtsregistratie door de overheid.

Waarom geslachtsregistratie afschaffen

Verplichte geslachtsregistratie is onnodig en het dwingt een grote groep mensen in hokjes waarin ze zich niet thuis voelen. Voor veel transgenders en mensen met een intersekse-conditie¹ leidt verplichte registratie zelfs tot ernstige problemen.

In hokjes gedwongen

Meer dan een half miljoen Nederlanders (ca. 4 procent van de bevolking) voelt zich niet duidelijk man of vrouw, zo blijkt uit recent onderzoek.² Verplichte geslachtsregistratie dwingt deze 'generambiguë' groep in hokjes waarin ze zich vaak niet thuis voelen. Men wordt in tal van alledaagse situaties op onaangename wijze met de geslachtsregistratie geconfronteerd, bijvoorbeeld bij de douane.

¹ Intersekse is een paraplueterm voor diverse aangeboren condities, waarbij de ontwikkeling van het geslacht verschilt van wat medici over het algemeen onder 'man' of 'vrouw' verstaan. Er zijn in Nederland zo'n 80 duizend mensen met een intersekseconditie.

² Gender Identities and Gender Dysphoria in the Netherlands, Lisette Kuyper en Ciel Wijsen in Archives of Sexual Behavior, 16 juli 2013. Citaat: 'Results showed that 4.6% of the natal men and 3.2% of the natal women reported an ambivalent gender identity (equal identification with other sex as with sex assigned at birth)'

'In plaats van het aan mij te vragen, keek de bewakingsagent in mijn paspoort. Net voor hij me begon te fouilleren, vroeg ik hem vriendelijk of hij dat aan zijn vrouwelijke collega kon overlaten. Hij zei kordaat dat er in mijn paspoort staat dat ik een man ben.'

Selm Wenselaers schrijft in dagblad Trouw van 25 mei jl. over ervaringen bij de douane op Schiphol. Selm voelt zich niet duidelijk man of vrouw.

Juridische druk voor mensen met een intersekseconditie

In Nederland leven zo'n 80 duizend mensen met een intersekseconditie. Voor ouders van kinderen met een intersekseconditie leidt verplichte geslachtsregistratie tot juridische druk om hun kindje bij de burgerlijke stand aan te geven als jongen of meisje. Die druk kan er toe leiden dat ouders hun kindje op jonge leeftijd en zonder medische noodzaak fysiek laten aanpassen aan een bepaald geslacht, een fenomeen dat eufemistisch wordt aangeduid als 'normaliserende operaties.' Ook het mensenrechtenagentschap van de Europese Unie wijst op dit risico in een rapport over de situatie van mensen met een intersekseconditie.³ Het agentschap doet daarom o.m. de volgende aanbeveling aan EU-lidstaten: 'alternatives to gender markers in identity documents should be considered to protect intersex people.'⁴ Uit recent promotieonderzoek van Margriet van Heesch blijkt dat mensen met een intersekseconditie veelal met verdriet en onbegrip terugkijken op de operaties die ze als (zeer) jong kind hebben ondergaan.⁵ Het feit dat de Nederlandse wet ouders van kinderen met een intersekseconditie enkele maanden respijt geeft om te kiezen of ze aangifte doen van een jongen of een meisje, doet aan deze problematiek niet af. De kern van het probleem is dát er een geslacht geregistreerd moet worden.

'legal requirements for birth certification and registration (...) influences the perceived 'medical need' for treatment and intervention. (...) [It] creates a context in which the child's right to physical and mental integrity, and to express views freely can be easily overridden'

**European Union Agency for Fundamental Rights in
The fundamental rights situation of intersex people (mei 2015)**

Vernederende situaties voor transgender personen

In Nederland leven ongeveer 50 duizend transgender personen. Velen van hen ervaren tenminste gedurende een bepaalde periode van hun leven tot welke ingrijpende problemen de verplichte geslachtsregistratie kan leiden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de geslachtsregistratie in hun officiële documenten tijdens een transitieperiode (nog) niet overeenstemt met het geslacht waarin men leeft en wanneer anderen de geslachtsidentiteit waarin een persoon leeft niet (volledig) erkennen.

'Ik wordt vaak uit de rij gehaald om ondervraagd te worden: mensen denken dat ik mijn paspoort gestolen heb'

Transgendervrouw Carole vertelt over haar ervaringen bij de douane met een paspoort waarin een ander geslacht geregistreerd staat dan het geslacht waarin ze leeft

Verschil tussen het geregistreerde geslacht en het geslacht waarin men leeft leidt voor veel transgenders tot vervelende en vernederende situaties. Een transgendervrouw die uit de trein wordt gezet omdat op haar vervoersbewijs een 'M' staat en de conducteur denkt dat het kaartje niet van haar is. Een transgenderman die in het café wordt uitgelachen als hij zich bij het bestellen van een alcoholische consumptie legitimeert met een paspoort waar een 'V' in staat. Een transgendervrouw die uit de rij voor de douane wordt gehaald omdat douaniers denken dat ze reist met het gestolen paspoort van een man. Een transgendervrouw die in een volle wachtkamer wordt opgeroepen als 'meneer'. Een transgenderman die aan een vliegmaatschappij moet uitleggen dat hij transgender is, omdat op zijn ticket een 'V' staat. Mensen ontvangen een niet aflatende stroom

³ The fundamental rights situation of intersex people. European Union Agency for Fundamental Rights, May 2015, p.4.

⁴ The fundamental rights situation of intersex people. European Union Agency for Fundamental Rights, May 2015, p.8.

⁵ Ze wisten niet of ik een jongen of een meisje was: kennis, keuze en geslachtsvariëaties. Margriet van Heesch, 2015.

formulieren en post met daarop een (onjuiste) geslachtsaanduiding, een fenomeen dat door transgenders wel wordt aangeduid als 'bureaucratisch geweld.' Het is slechts een greep uit de talloze situaties waarmee transgenders door verplichte geslachtsregistratie te maken krijgen.

'In het ziekenhuis kwam de verpleegster de wachtkamer binnen en riep meneer H. Kan je je voorstellen hoe het voelt als je dan moet opstaan in een volle wachtkamer?'

Sabrina ter Horst, transgendervrouw

De nieuwe transgenderwet heeft een deel van deze problemen gelukkig verzacht, omdat wijzigen van de geslachtsregistratie sneller en eenvoudiger is geworden. Maar de wortel van het probleem is niet weggenomen: zolang verplichte geslachtsregistratie blijft bestaan, blijven ook deze dagelijkse vernederingen voor mensen bestaan.

Overige argumenten

Naast de problemen die verplichte geslachtsregistratie oplevert voor transgenders, mensen met een intersekseconditie en mensen die zich man noch vrouw voelen, zijn er ook andere argumenten voor afschaffing.

Onnodig en achterhaald. Geslachtsregistratie is wat ons betreft onnodig en achterhaald. Het was nuttig in een tijd waarin vrouwelijke ambtenaren ontslagen werden als ze gingen trouwen. Een tijd waarin de overheid wilde voorkomen dat mannen met mannen trouwden en vrouwen met vrouwen. Een tijd die gelukkig achter de rug is.

Privacy. Geslachtsregistratie kan worden beschouwd als een inbreuk op de privacy. Het gaat de overheid simpelweg niet aan 'wat iemand in zijn ondergoed heeft'. Nu de eigen beleving van de geslachtsidentiteit, o.a. door de transgenderwet, belangrijker is geworden voor de officiële geslachtsregistratie, wordt geslacht steeds meer een privacygevoelig persoonskenmerk: het is iets dat meer 'van binnen' dan 'van buiten' zit. Ook andere privacygevoelige persoonskenmerken, zoals ras, godsdienst of seksuele gerichtheid, staan gelukkig niet geregistreerd in het paspoort, de gemeentelijke basisadministratie of andere officiële documenten.

Garantie tegen wettelijke discriminatie. Afschaffing van verplichte geslachtsregistratie biedt een garantie dat er nooit meer discriminerende regels kunnen worden ingevoerd voor lesbiennes, homo's en bi's en transgenders. De overheid weet immers niet of je man of vrouw bent en kan dus bijvoorbeeld paren van gelijk geslacht niet meer wettelijk ongelijk behandelen.

Onderzoek en regeringsstandpunt

Naar aanleiding van toezeggingen van de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie aan het COC (2012)⁶ en de Tweede Kamer (2013)⁷ verscheen op 6 maart jl. *M/V en verder*, een onderzoek van het WODC naar de mogelijkheden om geslachtsregistratie door de overheid af te schaffen.⁸

Wij zien in dit rapport veel aangrijpingspunten voor afschaffing van verplichte geslachtsregistratie. Zo stellen de onderzoekers dat internationale afspraken 'niet in de weg (staan) aan verandering van het systeem'. Vanuit mensenrechtelijk perspectief zien de onderzoekers 'een stimulans voor doorbreking van de binaire geslachtsregistratie', vooral vanuit het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en zelfbepaling en zelfidentificatie. In landen als Australië en Nieuw-Zeeland (en binnenkort ook op Malta, zo signaleert het COC) is het al mogelijk om de registratie als 'm' of 'v' te laten vervangen door een 'x'. In het Nederlands rijbewijs staat geen geslacht geregistreerd. Ook is het van belang dat de onderzoekers weliswaar hindernissen zien die

⁶ Kamerstuk 33 351, nr. 3, p.5

⁷ Kamerstuk 33 351, nr. 10

⁸ *M/V en verder*, Seksregistratie door de overheid en de juridische positie van transgenders. Marjolein van den Brink en Jet Tigchelaar voor WODC, UCERF en Universiteit Utrecht.

overwonnen zullen moeten worden als geslachtsregistratie wordt afgeschaft, maar deze hindernissen lijken niet onoverkomelijk. Vooral 'lagere' regelgeving moet worden aangepast en dat is relatief eenvoudig.

In zijn brief aan de Tweede Kamer⁹ bij de aanbieding van het rapport *M/V en verder* schrijft de staatssecretaris van V&J dat hij de resultaten van een recente Studiemiddag bij de Universiteit Utrecht over dit rapport bij de beleidsontwikkeling wil betrekken. De conclusie van deze Studiemiddag was duidelijk: er bestond een breed gedeeld gevoel onder de aanwezigen dat afschaffing van geslachtsregistratie het juiste doel is.

Hoewel de doelen die de staatssecretaris in zijn brief noemt volgens het COC positief zijn (vermindering van het aantal malen dat geslacht moet worden opgegeven of op documenten wordt vermeld en meer aandacht voor de gevoeligheid van dit gegeven), vinden wij de middelen die voorgesteld gekozen worden ('bewustwording' en 'aandacht geven') veel te beperkt. Hieronder doen wij alternatieve voorstellen.

Concrete voorstellen

Wij stellen de volgende maatregelen voor om te komen tot afschaffing van verplichte geslachtsregistratie:

- o **Afschaffing als doel.** Wij stellen voor dat de Tweede Kamer in een motie dezelfde conclusie neerlegt als die van de deskundigen bij de Studiemiddag over het WODC-onderzoek: het einddoel van de diverse overheidsmaatregelen dient te zijn: afschaffing van de geslachtsregistratie. Daarvoor is wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk.
- o **Commissie aanpassing regelgeving.** In de bijlage bij het rapport *M/V en verder* is een overzicht opgenomen van wet- en regelgeving waarin onderscheid gemaakt wordt tussen mannen en vrouwen en/of waarin de term 'geslacht' wordt gehanteerd. Wij stellen voor dat de regering een commissie de opdracht geeft om voorstellen te doen om deze regels zo aan te passen dat afschaffing van geslachtsregistratie mogelijk wordt. Die commissie kan de bestaande Staatscommissie zijn, zoals de VVD-Kamerfractie onlangs voorstelde, of een andere commissie. Wat het COC betreft staat voorop dat deze commissie:
 - 1) de vraag gaat onderzoeken **hoe** geslachtsregistratie kan worden afgeschaft, **niet** de vraag of dat mogelijk is (die vraag is immers al door het WODC beantwoord);
 - 2) met concrete voorstellen komt tot aanpassing van wet- en regelgeving;
 - 3) dat de resultaten op korte termijn naar de Kamer worden gezonden (over uiterlijk een jaar).
- o **Introduceer voor de korte termijn de mogelijkheid van een 'X' in officiële documenten en registraties.** Wij stellen voor dat u de regering vraagt om, vooruitlopend op algehele afschaffing van verplichte geslachtsregistratie, de mogelijkheid te introduceren om in officiële documenten en registraties bij geslacht een 'X' te laten plaatsen in plaats van een M of een V. Dat creëert een meer passende keuzemogelijkheid voor mensen die zich niet duidelijk man of vrouw voelen. Deze mogelijkheid mag, o.a. i.v.m. het risico op stigmatisering, nadrukkelijk voor niemand verplicht zijn. Een ieder die er voor kiest zou er gebruik van moeten kunnen maken, dus niet alleen transgenders en/of mensen met een intersekseconditie, en er zouden geen medische- en/of deskundigenverklaringen voor nodig moeten zijn. De 'X' zou geïntroduceerd moeten worden als doorhaling van de categorie geslacht, niet als een 'derde geslacht.' De optie van een 'X' bestaat in deze vorm al in landen als Malta en Nieuw-Zeeland.

⁹ 27 859, nr. 76

Indien u kiest voor een meer geleidelijke weg, dan stellen wij de volgende tussenstappen voor:

- **Geen m/v in nieuwe wetgeving: de m/v-toets.** Maak in nieuwe wetgeving geen onderscheid meer tussen mannen en vrouwen. Een goed voorbeeld daarvan is de introductie van het geslachtsneutrale begrip 'ouder' in plaats van 'moeder' of 'vader' in delen van de wet Lesbisch ouderschap. Nieuwe wetgeving zou daartoe consequent aan een m/v-toets moeten worden onderworpen, zoals er ook een milieutoets en een bedrijfsleventoets bestaat. De M/V-toets kan daartoe expliciet worden toegevoegd aan de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook hier ligt een taak voor de Staatscommissie Herijking Ouderschap: kom met geslachtsneutrale voorstellen voor het familierecht.
- **Pas privacywetgeving aan: geslacht als gevoelig persoonsgegeven.** Het rapport *M/V en verder* concludeert dat gender in toenemende mate wordt ervaren als een 'gevoelig' persoonsgegeven, maar dat het nog niet als zodanig wordt beschermd door privacyregelingen (zoals bijvoorbeeld wel het geval is voor godsdienst en seksuele oriëntatie). Door privacyregelingen aan te passen, wordt meer recht gedaan aan het gevoelige karakter en zal geslachtsregistratie waarschijnlijk steeds minder zichtbaar worden in het publieke domein. U kunt daartoe bijvoorbeeld de volgende wijzigingen voorstellen:
 - **Wet bescherming persoonsgegevens.** Voeg 'geslacht' toe aan de lijst van 'bijzondere persoonsgegevens' (godsdienst, ras, seksualiteit, etc.) waarvan verwerking niet zomaar is toegestaan (artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens).
 - **Vrijstellingsbesluit Wet bescherming persoonsgegevens.** Beperk de mogelijkheid voor werkgevers, scholen, verenigingen etc. om gegevens over geslacht te verwerken, door dit persoonskenmerk te schrappen uit de artikelen 3 t/m 42 van het Vrijstellingsbesluit Wet bescherming persoonsgegevens.
 - **Wet basisregistratie personen.** Beperk de mogelijkheden voor de Rijksoverheid en gemeenten om gegevens over het geslacht van burgers zonder meer aan derden te verstrekken, bijvoorbeeld door 'geslacht' te schrappen uit de lijst van 'algemene gegevens' uit artikel 3.9, lid 4 van de Wet basisregistratie personen. Daarbij dient meer dan nu het geval is te worden nagegaan of het overheidsorgaan of de derde aan wie gegevens worden verstrekt het gegeven geslacht wel echt nodig heeft voor de goede vervulling van haar taak. Het aanschrijven als 'de heer' of 'mevrouw' zou niet moeten worden beschouwd als noodzakelijk voor de goede vervulling van de taak.

Overigens wordt op het moment gewerkt aan een Europese privacy verordening die de Nederlandse regelgeving mogelijk op termijn deels zal vervangen. Wij stellen voor dat u de regering vraagt om in Brussel te bepleiten dat 'geslacht' en 'gender' in deze verordening zullen worden beschouwd als een gevoelig persoonskenmerk. Dat is eerder ook voorgesteld door het Europees Parlement; een dergelijke toevoeging is in de huidige fase van de besluitvorming nog goed mogelijk. Alternatief kan worden bepleit dat er in de verordening ruimte komt voor nationale afwijking bij bijzondere categorieën persoonsgegevens (zoals geslacht). Naar wij begrijpen is in de huidige versie van de verordening een dergelijke uitzonderingsmogelijkheid opgenomen (overweging 35A); het is belangrijk dat dat ook in de definitieve verordening het geval is.

- **Aanpassing (officiële) documenten.** Op het rijbewijs staat ook nu al geen geslachtsaanduiding. Wij stellen voor dat u de regering vraagt te onderzoeken of het mogelijk is om ook op andere officiële documenten, zoals de identiteitskaart, de geslachtsaanduiding achterwege te laten. Zo ontstaat een wenselijke scheiding tussen registreren en publiceren van het gegeven geslacht.
- **Aanpassing overheidscommunicatie.** Inventariseer communicatie uitingen en formulieren van de (Rijks-) overheid (brieven van belastingdienst en andere overheidsinstanties, studentenkaarten, etc.) waarin mensen naar hun geslacht worden aangesproken en beperk dit zo veel als mogelijk.
- **Beperk gebruik geslachtsregistratie particulieren.** Ontwikkel wetgeving, beleid en/of convenanten om tegen te gaan dat particuliere- en semi-overheidsorganisaties naar geslacht vragen en/of geslacht op hun documenten vermelden (denk hierbij bijvoorbeeld aan vervoersbewijzen en formulieren van de Nederlandse Spoorwegen).
- **Bepleit afschaffing geslachtsregistratie internationaal.** Bijvoorbeeld bij de EU (Europese identiteitskaarten, privacyverordening) en VN (ICAO-richtlijnen voor reisdocumenten zoals het paspoort), etc.

Conclusie

'Het is heel, heel erg vermoeiend om altijd alles te moeten uitleggen (...) Je wilt gewoon leven, net als ieder ander.'

Linda, transgendervrouw¹⁰

Wij hopen dat u met ons wilt pleiten voor afschaffing van officiële geslachtsregistratie door de overheid. Net als bij de openstelling van het huwelijk voor paren van gelijk geslacht, kan Nederland daarmee opnieuw een voortrekkersrol op het gebied van emancipatie in de wereld spelen. En belangrijker: er voor zorgen dat transgenders, mensen met een intersekseconditie en mensen die zich niet duidelijk man of vrouw voelen niet altijd alles moeten uitleggen en gewoon kunnen leven als ieder ander.

Als u vragen heeft naar aanleiding van deze brief, neem dan contact op met Philip Tijsma (manager public affairs COC Nederland, tel. 06 - 471 60 630).

Hoogachtend,



Tanja Ineke
Voorzitter COC Nederland

¹⁰ Diverse quotes in deze brief zijn ontleend aan: Controlling Bodies, Denying Identities; Human Rights Violations against Trans People in the Netherlands. Human Rights Watch, 2011.