

# I Diritti Umani e l'Identità di Genere

Issue Paper

*di Thomas Hammarberg,*

*Commissario del Consiglio d'Europa per i Diritti Umani*

Publicazione per la serie TvT

Volume 4



TRANS RESPECT VERSUS TRANSPHOBIA  
W O R L D W I D E

A RESEARCH PROJECT BY:



***I Diritti Umani e l'Identità di Genere***

Issue Paper di Thomas Hammarberg, Commissario del Consiglio d'Europa per i Diritti Umani

Pubblicazione per la serie "Transrespect versus Transphobia Worldwide" (TVT) • Volume 4  
[www.transrespect-transphobia.org](http://www.transrespect-transphobia.org)

La versione originale inglese (stampata in questo stesso libretto) è il testo d'autorità.

Redazione: Dr. Carsten Balzer, Transgender Europe (TGEU), [www.tgeu.org](http://www.tgeu.org)  
Traduzione Italiana: Andrea Mazzei

Composizione: [www.benswerk.de](http://www.benswerk.de)  
Casa Editrice: Flyeralarm GmbH

Compilazione: Dr. Carsten Balzer, Dr. Jan Simon Hutta  
Stato: Luglio 2011

La serie di pubblicazioni TVT è disponibile sul sito:  
[http://www.transrespect-transphobia.org/en\\_US/tvt-project/publications.htm](http://www.transrespect-transphobia.org/en_US/tvt-project/publications.htm)

e tramite:  
Transgender Europe (TGEU)  
Amiralsgatan 88A, 214 37 Malmö, Svezia, [www.tgeu.org](http://www.tgeu.org)

## Prefazione

Nella prima decada del nuovo millennio abbiamo osservato uno spostamento della percezione dei problemi delle persone trans. La prospettiva medico-psichiatrica, finora dominante, che definisce le persone trans come una deviazione dall'ordine binario del genere apparentemente naturale, e che come risultato le stigmatizza da un punto di vista sociale, è in procinto di essere messa in crisi da una nuova prospettiva. Questa nuova prospettiva parte dalla situazione sociale e legale delle persone trans, che è contrassegnata dalle violazioni dei loro diritti umani. La nuova prospettiva concepisce le persone trans come membri equivalenti della società in un contesto di universalità dei diritti umani.

L'Issue Paper "I Diritti Umani e l'Identità di Genere" del Commissario del Consiglio d'Europa per i Diritti Umani Thomas Hammarberg, con la traduzione in italiano che viene qui presentata, è un pilastro fondamentale di questa nuova prospettiva. Il Commissario per i Diritti Umani spiega, per esempio, che la patologizzazione delle persone trans può diventare un ostacolo per la realizzazione dei loro diritti umani. Attivisti trans internazionali hanno accolto questo documento come una pietra miliare durante una conferenza internazionale sui diritti umani che si è tenuta a Copenhagen nel luglio del 2009, quando l'articolo venne presentato per la prima volta. Il documento si conclude con un catalogo di dodici raccomandazioni agli Stati membri del Consiglio d'Europa. È importante notare come l'ottava raccomandazione, che richiede il coinvolgimento e la consultazione delle persone transgender e delle loro organizzazioni nei temi legali e politici in cui esse sono soggetto, è stata rispettata nella stesura di questo stesso articolo. Prima di scrivere questo articolo, Thomas Hammarberg ha invitato attivisti e attiviste trans da tutta Europa per discutere con loro la situazione delle persone trans in Europa.

Secondo Hammarberg, un ostacolo alla stesura dell'articolo è stata la scarsità di dati e di ricerche a proposito della situazione dei diritti umani delle persone trans. Questo punto deve essere considerato nel contesto della prospettiva medico-psichiatrica finora dominante. La dodicesima raccomandazione così richiede lo sviluppo di progetti di ricerca sulla situazione dei diritti umani delle persone transgender.

Il progetto di ricerca "Transrespect versus Transphobia Worldwide" della rete trans europea Transgender Europe (TGEU) è uno dei primi progetti di ricerca internazionali a occuparsi esclusivamente della situazione dei diritti umani delle persone transgender su una scala globale. Siamo molto felici di poter proseguire la serie di pubblicazioni di questo progetto con la pubblicazione del quarto volume, a seguito della traduzione in spagnolo (Vol. 1), la traduzione in tedesco (Vol. 2) e la traduzione in polacco (Vol. 3). La traduzione italiana è seguita dall'articolo originale in inglese.

Berlino, 21 Luglio 2011

Carsten Balzer, Jan S. Hutta e Andrea Mazzei

## Indice

1. Introduzione
2. I Diritti Umani Internazionali
3. Questioni specifiche dei Diritti Umani
- 3.1. L'identità di genere come motivo di discriminazione negli stati membri del Consiglio Europeo
- 3.2. Il riconoscimento legale del genere preferito.
- 3.2.1. Condizioni per il cambiamento di sesso e di nome
- 3.2.2. Conseguenze per la vita familiare
- 3.3. Accesso all'assistenza sanitaria
- 3.4. Accesso al Mercato del Lavoro
- 3.5. Transfobia e violenza contro le persone transgender
- 3.6. Rifugiati e Migranti Transgender
4. Esempi positivi
5. Raccomandazioni agli Stati membri del Consiglio Europeo
6. Appendice

Mandato del Commissario per i Diritti Umani

## 1. Introduzione

L'identità di genere è uno degli aspetti più importanti della vita. Il sesso di una persona viene solitamente assegnato alla nascita per quindi diventare un aspetto sia sociale che legale. Tuttavia un numero relativamente piccolo di persone non si riconosce come appartenente al sesso che viene loro assegnato. Questo può accadere a persone intersessuali, nel cui corpo sono presenti alcuni o molteplici aspetti sia della fisiologia maschile che di quella femminile, a volte anche nell'ambito dell'anatomia genitale. Per altre persone, i problemi sorgono poiché la percezione innata di se stessi non è conforme al sesso loro assegnato alla nascita. Queste persone vengono solitamente indicate come "transgender" o "transessuali". Questo articolo tratta di questo gruppo di persone.

I diritti umani delle persone transgender sono stati a lungo ignorati, anche se i problemi da loro incontrati sono spesso gravi e specifici di questo gruppo di persone. Le persone transgender vanno spesso incontro a discriminazioni, intolleranza e violenza diretta. I loro diritti umani di base vengono violati, incluso il diritto alla vita, il diritto all'integrità fisica e il diritto alla salute.

Anche se il numero di persone transgender appare piccolo, è necessario sottolineare che la comunità transgender è piuttosto diversificata. Della società transgender fanno parte persone transessuali ante- e post-operazione, ma anche coloro che scelgono di non sottoporsi a processi chirurgici, o non vi hanno accesso. Le persone transgender a volte si identificano come "female-to-male"<sup>1</sup> (FTM) o "male-to-female"<sup>2</sup> (MTF), possono essersi sottoposti\_e o meno a terapie chirurgiche o ormonali. La comunità include altresì "cross-dresser", travestiti e altre persone che non rientrano nelle strette categorie "maschio" o "femmina". Esistono molteplici contesti legali che apparentemente si riferiscono unicamente a persone transessuali, escludendo quindi una parte non indifferente della comunità.

Per comprendere il concetto di "identità di genere" è importante distinguere le nozioni di "sesso" e "genere". Se il concetto di "sesso" si riferisce prevalentemente alle differenze biologiche tra uomini e donne, il concetto di "genere" include accanto agli elementi biologici gli aspetti sociali delle differenze tra i generi.

La nozione di "identità di genere" ci offre la possibilità di comprendere che esiste la possibilità che il sesso assegnato ad un neonato al momento della nascita non corrisponda con l'identità di genere innata che il bambino o la bambina svilupperà durante la crescita. L'identità di genere si riferisce all'esperienza del genere, esperienza che è profondamente sentita e individuale e che può corrispondere o meno al sesso assegnato alla nascita. Ciò include la percezione del proprio corpo e altre espressioni del genere come ad esempio il modo di vestirsi, di parlare

o di comportarsi.<sup>3</sup> La maggior parte delle persone legalmente definite come uomini o donne avranno un'identità di genere corrispondentemente maschile o femminile. Le persone transgender tuttavia non sviluppano tale corrispondenza nell'identità di genere, e possono esprimere il desiderio di cambiare il loro stato legale, sociale o fisico - totalmente o in parte - in modo che questo corrisponda alla loro identità di genere. La modifica dell'apparenza corporea o funzionale con mezzi di vestiario, mezzi medici o chirurgici o altro è spesso parte dell'esperienza personale del genere delle persone transgender.

La nozione di identità di genere, così come le forme dell'espressione del genere usate nella vita quotidiana, sono elementi importanti per comprendere quali problemi inerenti ai diritti umani vengono incontrati dalle persone transgender. Sfortunatamente alcuni contesti legali negli stati membri dell'Unione Europea catalogano l'identità di genere come appartenente all'orientamento sessuale. Ciò è inaccurato, in quanto l'identità di genere e l'orientamento sessuale sono concetti diversi. L'orientamento sessuale dovrebbe essere compreso come la capacità di ogni persona di sentire un'attrazione emozionale, affettiva o sessuale - o una relazione sessuale intima - verso altre persone appartenenti ad un genere diverso, allo stesso genere, o a più di un genere (eterosessualità, omosessualità o bisessualità).<sup>4</sup> A questo si aggiunge il fatto che una molteplicità di classificazioni mediche nazionali ed internazionali impongono una diagnosi di disordine mentale alle persone transgender. Queste diagnosi possono ostacolare l'accesso pieno ai diritti umani alle persone transgender, specialmente quando vengono applicate in modo da restringere la capacità legale di scelta di un trattamento medico.

Una grande sfida nella protezione dei diritti umani di ciascuno è l'applicazione di un approccio ai diritti umani consistente e non esclusivo di alcun gruppo di persone. È ovvio che molte persone transgender non godono appieno dei loro diritti fondamentali, sia ad un livello di garanzie legali che nella vita quotidiana. Per questo motivo è necessario dare uno sguardo più approfondito alla loro situazione. Quest'articolo si pone come scopo la continuazione del discorso sui diritti umani delle persone transgender e di creare consapevolezza dei problemi incontrati dalle persone transgender.<sup>5</sup> Quest'articolo vuole definire il contesto internazionale dei diritti umani in cui devono essere protetti i diritti delle persone transgender. Nella prossima sezione si descriveranno i problemi più importanti a proposito di tali diritti in relazione alle persone transgender, inclusi temi quali la discriminazione, l'intolleranza e la violenza a cui le persone transgender vanno incontro. L'articolo si chiude quindi con alcuni esempi positivi e una raccolta di raccomandazioni agli stati membri del Consiglio d'Europa.

Durante la stesura di quest'articolo si è incontrato un ostacolo nella mancanza di dati, ricerche e rapporti sul tema. L'informazione disponibile, per altro limitata, spesso si riferisce

a paesi che sono stati membri dell'Unione Europea. la mancanza di dati provenienti da altri paesi é di per sé una prova della necessità di condurre ulteriori ricerche e raccolte d'informazioni. Per queste ragioni l'ufficio del Commissario dei Diritti umani ha dato inizio a uno studio comparativo in tutti gli stati membri del Consiglio d'Europa (inclusi i paesi non membri dell'Unione Europea) della situazione a proposito di omofobia, transfobia e discriminazione per motivi da ricondurre all'identità di genere o all'orientamento sessuale. Ciò nonostante, le ricerche attualmente disponibili indicano già una situazione sconcertante e invitano fortemente a prendere misure urgenti a proposito di questi temi.

## **2. Diritti Umani Internazionali**

Il principio degli strumenti dei diritti umani internazionali é la protezione di chiunque, senza discriminazione alcuna. Nonostante il fatto che l'identità di genere o l'orientamento sessuale spesso non figurino nei trattati internazionali sui diritti umani, questi stessi trattati riguardano tutte le persone, grazie alle loro clausole aperte. Per quanto riguarda l'accordo delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, questa validità é stata recentemente confermata dalla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali. La Commissione ha infatti stabilito che "tra i motivi proibiti di discriminazione viene riconosciuta anche l'identità di genere; per esempio persone transgender, transessuali o intersessuali spesso vanno incontro a serie violazioni dei diritti umani, come ad esempio intimidazioni a scuola o sul posto di lavoro".<sup>6</sup> La Corte Europea per i Diritti Umani (ECtHR) applicando la Convenzione Europea sui Diritti Umani ha stabilito che gli stati devono dare la possibilità alle persone transgender di sottoporsi ad interventi chirurgici che abbiano lo scopo di riassegnare il genere e che questi interventi debbano essere coperti da assicurazioni sanitarie come trattamenti "necessari da un punto di vista medico".<sup>7</sup> La Corte ha altresì stabilito che gli stati debbano riconoscere il cambio di sesso nei documenti d'identità.<sup>8</sup>

Altri strumenti, quali le Direttive Europee che applicano il principio di trattamento equanime tra uomo e donna per l'accesso e il rifornimento di beni e servizi, considerano esclusivamente liste chiuse di motivi di discriminazione e non includono l'identità di genere esplicitamente.<sup>9</sup> Ciò nonostante la Corte di giustizia dell'Unione europea (ECJ) ha stabilito esplicitamente nella causa P v S e Cornwarr County Council che "la discriminazione sulla base (...) del cambiamento di genere di una persona" venga considerata come discriminazione sessuale. Questo é stato confermato e successivamente esteso nella giurisprudenza della ECJ.<sup>10</sup>

Come dimostra la formulazione specifica della Corte di giustizia dell'Unione europea la "discriminazione sessuale" tuttavia é ristretta a persone transgender che "hanno l'intenzione di

sottoporsi al riassetto del sesso, che vi si stiano sottoponendo o che vi si siano già sottoposti", persone il cui cambio di sesso dovrebbe essere riconosciuto dagli stati come conseguenza della legislazione della Corte Europea per i Diritti Umani.<sup>11</sup> La discriminazione sessuale non include le persone transgender "non operative". Questo gruppo non si sottopone al riassetto del sesso per libera scelta, per proprio bisogno di salute, o per la negazione all'accesso a qualsiasi trattamento, cosa comune in molti stati membri del Consiglio d'Europa.<sup>12</sup>

Un rapporto recente dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) stabilisce a proposito: "Non esiste alcun motivo per non estendere la protezione dalla discriminazione oltre queste persone, in modo da includere anche "cross dressers, travestiti, persone che vivono costantemente nel genere 'opposto' a quello indicato sul loro certificato di nascita senza essersi sottoposti\_e ad interventi medici, così come a tutte quelle persone che semplicemente desiderano di presentare il proprio genere in modo differente".<sup>13</sup> Con lo scopo di superare questo limite, includendo quindi tutte le persone transessuali, esiste la possibilità di includere esplicitamente "l'identità di genere" come motivo di discriminazione nelle direttive future dell'Unione Europea tramite la recensione delle Direttive di Genere dell'UE nel 2010.<sup>14</sup>

Anche l'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite si é espresso a favore del riconoscimento dell'identità di genere come uno dei motivi per la protezione universale contro le discriminazioni: "Né l'esistenza di leggi nazionali, né la prevalenza negli usi e costumi possono giustificare in alcun modo l'abuso, le aggressioni, la tortura fino alle uccisioni di gay, lesbiche, bisessuali, o transgender a causa del loro essere, o per quello che sono percepiti essere. La violenza sulle persone LGBT infatti spesso non viene denunciata, o documentata, a causa dello stigma che circonda l'orientamento sessuale e l'identità di genere, restando così impunita. Un dibattito pubblico o indignazione nella società ne scaturiscono raramente. Questo silenzio vergognoso é un rifiuto estremo del principio fondamentale dell'universalità dei diritti".<sup>15</sup>

Anche Procedure Speciali dell'ONU e corpi di trattati hanno applicato questo approccio nel loro lavoro. Il Relatore Apposito dell'ONU per esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie ha messo in evidenza diversi casi di assassini di persone transgender e il Relatore Apposito per la tortura ha riscontrato gravi abusi contro persone transgender nei rapporti di numerosi stati. La Commissione ONU contro la tortura ha affrontato esplicitamente il problema degli abusi ai attivisti\_e transgender. L'Alto Commissariato per i Rifugiati inoltre ha messo in evidenza i problemi che le persone transgender incontrano nel fare richiesta d'asilo, o per essere riconosciuti\_e come rifugiati\_e, ad esempio nel momento in cui vengono richiesti di mostrare documenti d'identità, e il loro aspetto fisico non corrisponde al sesso indicato nel documento.<sup>16</sup>

Nel 1989 l'Assemblea Parlamentare ha adottato una "Raccomandazione sulle condizioni delle persone transessuali".<sup>17</sup> Al momento all'interno dell'Assemblea della Commissione per gli Affari Legali e i Diritti Umani é in stesura un rapporto che tra l'altro si occuperà di discriminazione sulla base dell'identità di genere. Il Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa, nel rispondere a domande dell'Assemblea Parlamentare, ha già ricordato il principio di uguaglianza del godimento dei diritti umani indipendentemente da ogni aspetto quale l'identità di genere. Il 2 Luglio 2008 inoltre il Consiglio dei Ministri ha deciso di rafforzare le azioni di lotta alla discriminazione a causa dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere. Il risultato consiste nella creazione di un gruppo internazionale di esperti con il compito di preparare una raccomandazione per i 47 Stati membri del Consiglio Europeo. Nel 1989 il Parlamento Europeo ha pubblicato una Risoluzione sulla Discriminazione contro le persone transessuali.<sup>18</sup> La risoluzione incita gli stati membri dell'Unione Europea a prendere l'iniziativa per proteggere le persone transessuali e approvare una legislazione per favorire la fine della discriminazione. In alcune risoluzioni più generiche nel 2006 e nel 2007 la situazione delle persone transgender ha ricevuto anche l'attenzione del Parlamento Europeo.<sup>19</sup>

In uno sforzo internazionale su grande scala per promuovere standard internazionali a proposito di orientamento sessuale e d'identità di genere un gruppo di esperti specializzati nelle leggi internazionali sui diritti umani ha pubblicato nel 2007 i "Principi di Yogyakarta sull'applicazione delle leggi dei diritti umani in relazione all'orientamento sessuale e all'identità di genere". Seppure non ancora adottati come standard internazionali tali principi vengono già citati da istituzioni ONU o tribunali internazionali, mentre molti governi ne hanno fatto uno strumento guida per definire la loro politica in materia. Il Commissario per i diritti umani ha avallato i Principi di Yogyakarta, e li considera uno strumento fondamentale per identificare gli obblighi degli stati per rispettare, proteggere e adempiere i diritti umani di tutte le persone, indipendentemente dalla loro identità di genere.<sup>20</sup>

Particolarmente importante é il Principio di Yogyakarta Numero 3: "Davanti alla legge, ognuno\_a ha il diritto a essere riconosciuto\_a ovunque come una persona. Persone con orientamento sessuale diverso, o diversa identità sessuale devono avere accesso alle funzioni legali in tutti gli aspetti della loro vita. L'orientamento sessuale o l'identità di genere che ogni persona stabilisce per se' é parte integrante della loro personalità e costituisce uno degli aspetti basilari dell'autodeterminazione, della dignità e della libertà. Nessuno e nessuna deve essere costretto\_a a sottoporsi a trattamenti medici, inclusi interventi chirurgici di riassegnamento del sesso, sterilizzazione o terapie ormonali, come condizione per il riconoscimento legale della sua identità di genere. Nessuna condizione, come il matrimonio, la paternità o la maternità, può essere strumentalizzata per impedire il riconoscimento legale della loro identità

di genere. Nessuna persona deve essere sottoposta a pressioni per nascondere, reprimere o negare il proprio orientamento sessuale o la propria identità di genere."

### **3. Questioni specifiche dei diritti umani**

#### ***3.1. L'identità di genere come motivo di discriminazione negli stati membri del Consiglio Europeo***

La legislazione della maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa non copre esplicitamente la discriminazione basata sull'identità di genere.<sup>21</sup> L'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea riporta che tredici Stati membri dell'UE trattano la discriminazione per motivi correlati all'identità di genere come una forma di discriminazione sessuale, due Stati membri la considerano - in maniera inaccurata - come discriminazione per motivi legati all'orientamento sessuale e in undici Stati membri non viene trattata né in un modo né nell'altro.<sup>22</sup> Questa situazione si traduce non solo in una situazione di incertezza legale per quanto riguarda la precisa protezione contro la discriminazione di persone transgender, ma anche in un livello di protezione molto più basso. Per i rimanenti venti Stati membri dell'Unione Europea queste informazioni non sono ancora state investigate in modo sistematico, anche se é lecito assumere, in base a rapporti ricevuti dal Committente, che l'identità di genere non sia esplicitamente definita come un motivo di discriminazione in alcuno di questi Stati.

L'assenza di un riconoscimento esplicito dell'identità di genere in legislature anti-discriminazione ha inoltre un impatto sulla sua inclusione nei lavori dei Corpi degli Organismi per la Parità e delle Strutture Nazionali per i Diritti Umani (SNDU). Solo pochi Organismi per la parità e SNDU incorporano veramente la discriminazione per l'identità di genere nei loro mandati o nei loro compiti. Inoltre in queste stesse organizzazioni spesso mancano le conoscenze e le competenze per far fronte alla discriminazione per l'identità di genere, ed esiste quindi la necessità di ulteriore formazione professionale prima di imbarcarsi in questo tipo di lavoro.

#### ***3.2. Il riconoscimento legale del genere preferito***

L'Articolo 8 della Convenzione Europea stabilisce che "ogni persona ha il diritto al rispetto della sua vita provata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza". La Corte Europea per i diritti umani ha stabilito che il fallimento di uno Stato nel cambiare il sesso riportato nel certificato di nascita di una persona nel sesso preferito corrisponde ad una violazione di questo articolo.<sup>23</sup> Viene quindi richiesto agli Stati membri di riconoscere il cambio di genere di persone transessuali.

Una caratteristica comune alla maggior parte delle procedure per il cambio di genere, ammesso che esistano, è la combinazione di complicati requisiti medici e legali, in più con contorni spesso sfocati. Aspetti tipici di queste procedure sono inoltre lunghi processi di test psicologici, psichiatrici e fisici. Alcuni di questi test, come esami genitali da parte di psichiatri, confluiscono in un insieme che non rispetta nemmeno l'integrità fisica della persona. Spesso le persone transgender rinunciano del tutto alle procedure ufficiali a causa di processi medici discriminatori, trattamenti inappropriati, o semplicemente per il fatto che una sola tipologia di trattamento è disponibile. Per questo motivo vengono loro negati il genere e il nome preferiti, o un trattamento di riassegnazione del genere che vada incontro ai loro desideri e bisogni personali di salute. Per molte persone transgender negli stati membri del Concilio d'Europa quindi, nonostante un'ampia giurisprudenza a favore del riconoscimento, il riconoscimento legale rimane un processo alquanto impegnativo.

### 3.2.1. Condizioni per il cambiamento di sesso e di nome

Per una persona transgender l'accesso alle procedure per cambiare il proprio sesso o il nome nei documenti d'identità è un fattore vitale per vivere in armonia con la propria identità di genere. Infatti la possibilità di vivere nel genere preferito e di venir legalmente riconosciuto come tale è precondizionata dai documenti d'identità che vengono usati per la vita quotidiana, per esempio nel momento in cui si usa un documento della mutua, la patente, un certificato scolastico per un colloquio lavorativo. I lunghi processi burocratici pre il riconoscimento del sesso e del cambiamento del nome spesso hanno come effetto di impedire di viaggiare con documenti validi, a volte addirittura di andare a trovare per il fine settimana parenti negli stati confinanti. Si arriva anche a restrizioni per la partecipazione all'istruzione o a impieghi lavorativi, ogni volta che un certificato di nascita è necessario o il sesso è indicato sul documento d'identità. Questo può voler dire che alle persone transgender senza i documenti corretti è impedita una partecipazione significativa al mondo del lavoro, con conseguente disoccupazione.

È necessario fare una distinzione tra le procedure necessarie per la modifica del nome proprio e quelle per la modifica del sesso. Tuttavia, i due processi spesso richiedono che la persona in questione debba innanzitutto essere considerata come ammissibile alla procedura dalle istituzioni mediche. A questo punto bisogna sottolineare che le condizioni di accessibilità al cambio di sesso nei documenti sono alquanto differenti nei diversi paesi Europei. Grossolanamente si possono distinguere tre categorie di Stati. Nella prima categoria, non ci sono alcune disposizioni per un riconoscimento ufficiale. Come messo in evidenza precedentemente, questa è una chiara violazione alla giurisprudenza del Tribunale Europeo per i Diritti Umani.<sup>24</sup> In una seconda, minore, categoria di Stati non esistono requisiti per sottoporsi a terapie ormonali o chirurgiche di qualsiasi tipo per ottenere il riconoscimento ufficiale del genere preferito. Il ri-

conoscimento legale del genere è possibile mostrando le prove di disforia di genere<sup>25</sup> all'autorità competente, come ad esempio il Ministero della Salute (in Ungheria), La Giuria per la Riassegnazione di Genere (nel Regno Unito) o un dottore o uno psicologo clinico. Nella terza categoria di Stati, che include la maggior parte degli stati membri del Concilio d'Europa, la persona deve dimostrare:

1. di aver seguito un procedimento di riassegnazione del genere sotto supervisione medica - cosa spesso limitata a precisi dottori o istituzioni apposite;
2. di essere stato\_a sterilizzato\_a in modo irreversibile e
3. di aver seguito altre terapie mediche, come ad esempio una terapia ormonale.<sup>26</sup>

Questi requisiti sono evidentemente in contrasto con il rispetto per l'integrità fisica della persona. Esigere la sterilità o altri interventi chirurgici come prerequisito al pieno godimento del riconoscimento legale del genere preferito ignora il fatto che sebbene tali operazioni siano spesso desiderate da persone transgender, ciò non vale per tutte loro. Inoltre interventi chirurgici di questo tipo non sono sempre disponibili, o possibili da un punto di vista medico o economicamente accessibili senza un'assicurazione sanitaria adeguata. La terapia potrebbe non essere in linea con i desideri o i bisogni del\_la paziente, o non venire prescritta dal medico specialista in carica. Eppure il riconoscimento legale dell'identità di genere preferita dalla persona è reso impossibile senza queste terapie, collocando così le persone transgender in un limbo da quale sembra non vi sia uscita. È importante notare che le persone transgender in Europa rappresentano l'unico gruppo a cui venga imposta dallo Stato, in maniera del tutto legale, la sterilizzazione.

Sembra necessario sottolineare che molte persone transgender, e probabilmente la maggior parte delle persone transessuali tra loro, scelgano di sottoporsi a queste terapie e interventi che spesso includono l'eliminazione degli organi procreativi. Queste terapie spesso vengono desiderate come una necessità di base da parte di questo gruppo. Tuttavia, una terapia medica deve sempre essere prescritta nel rispetto dell'interesse dell'individuo e adattata a suoi bisogni specifici e alla sua situazione. La prescrizione da parte dello Stato di terapie secondo il principio "una terapia è valida per tutti\_e" è sproporzionata. Nella prospettiva dei Diritti Umani in questo contesto il problema fondamentale è capire fino a che limite una tale interferenza dello Stato nella vita privata delle persone sia giustificabile, e se la sterilizzazione o altri interventi medici siano necessari per classificare un individuo come appartenente ad un sesso o ad un altro.

Ci sono due importanti sentenze a sostegno di questa prospettiva. Il 27 Febbraio 2009 l'Alto Tribunale Amministrativo Austriaco ha sentenziato che una chirurgia obbligatoria non è necessaria per il cambio di genere e di nome.<sup>27</sup> Una donna transgender, che si era già sotto-

posta a tutti i cambiamenti a parte la chirurgia genitale, eppure viveva come donna in tutte le relazioni sociali, poté dimostrare al tribunale che non le sarebbe stato possibile, a cause della sua situazione lavorativa, prendere un periodo di malattia di diversi mesi necessario per l'operazione e che non poteva provare la sua famiglia del sostegno finanziario. Questo portò il tribunale a mettere in evidenza che il legislatore dovesse abolire il requisito originale. Infatti il tribunale non trovò alcuna prova a sostegno della necessità della chirurgia genitale in merito al caso di questa donna transgender. In Germania, il Tribunale Supremo Federale ha indicato in una sentenza che “un intervento chirurgico come prerequisito per il cambiamento di genere viene indicato dagli esperti sempre più spesso come problematico o non più sostenibile”.<sup>28</sup>

Il punto fondamentale è che non esiste alcun bisogno intrinseco a sostegno dell'applicazione di un insieme di provvedimenti chirurgici per classificare un individuo come avente diritto al cambiamento di sesso. Ragionamenti simili appaiono nella Legge Spagnola “Identidad de Género” e nel “Gender Recognition Act” nel Regno Unito.<sup>29</sup> Entrambe le leggi hanno riconosciuto che il presunto disagio della maggioranza con la procreazione delle persone transgender - cosa estremamente rara a cause delle terapie ormonali e del desiderio della maggior parte degli individui in questione - non giustifica che uno Stato venga meno al proprio obbligo di salvaguardare l'integrità fisica di ogni individuo. Stati che impongono procedimenti chirurgici invasivi alle persone transgender indeboliscono effettivamente il loro diritto a fondare una famiglia.

Per quanto riguarda le condizioni necessarie alla modifica del nome proprio si riscontra uno schema simile al quello per il cambiamento di genere appena descritto. Il processo può essere semplice, o richiedere procedure lunghe e/o costose, interventi medici, o può addirittura essere negato del tutto. In alcuni Stati il nome può essere cambiato solo a condizione che la persona in questione si sia sottoposta ad una riassegnazione (completa) del genere, incluse chirurgie genitali non accessibili o non desiderate dalla persona per un numero diverso di motivi. In altri Stati questo genere di attestati non è richiesto ma in compenso, o in più, le persone devono avere una diagnosi di disforia di genere ed essersi sottoposte per due anni ad un trattamento ormonale per ottenere un cambiamento del nome. La conseguenza è che alle persone transgender viene effettivamente impedito, per molti anni, di partecipare in modo pieno e significativo alla società, di ricevere un'istruzione o di avere un lavoro, in quanto esse incontrano continuamente problemi per dover spiegare la loro identità. L'ufficio del Commissario ha ricevuto un numero preoccupante di rapporti di persone transgender che, a conseguenza della mancanza di documenti adatti, sono andate incontro a discriminazione o a esclusioni. Inoltre è cruciale sottolineare che, anche qualora una persona abbia ottenuto un riconoscimento legale del nuovo genere, ci sono ancora molti problemi pratici nell'incontro con le istituzioni, ad esempio ospedali, stazioni di polizia o prigioni.

### 3.2.2. *Conseguenze per la vita familiare*

In alcuni Stati esistono leggi che impongono il divorzio ad una persona transgender che sia legalmente sposata - con un partner dello stesso sesso o di un altro sesso - prima che il nuovo genere possa essere riconosciuto. Ciò è particolarmente problematico soprattutto negli Stati che non riconoscono unioni tra partner dello stesso sesso, dove un cambiamento di sesso della persona transgender potrebbe portare ad un'unione tra due persone dello stesso sesso. Dato che il matrimonio tra partner dello stesso sesso è legalmente riconosciuto solo da cinque stati del Concilio d'Europa,<sup>30</sup> persone transgender sposate spesso sono costrette a divorziare affinché il loro nuovo genere venga riconosciuto legalmente. In molti casi un divorzio forzato è contrario alla volontà esplicita della coppia sposata, che vuole continuare ad essere un'unità familiare riconosciuta legalmente, in modo particolare se sono presenti dei figli di cui prendersi cura.

Infatti un divorzio forzato può avere un impatto negativo sui bambini nel matrimonio. In diversi Stati il genitore o la genitrice che si è sottoposto o sottoposta al cambio di genere perderà i diritti di custodia dei figli. In altri Stati una legislazione ambigua si occupa solo marginalmente degli interessi dei figli.<sup>31</sup> Questo può apportare disagi come nel caso in cui entrambi i partner vogliono restare sposati\_e, in modo che (per esempio) il partner maschile non transessuale non perda la custodia dei figli e possa continuare a ricevere i benefici statali in aggiunta al suo lavoro part-time, per poter continuare a sostenere la sua sposa disabile, e ora transessuale, nel prendersi cura dei figli comuni.<sup>32</sup>

La Corte Costituzionale Austriaca ha garantito a una donna transessuale il diritto a poter cambiare il suo sesso in “femminile” e continuare a restare sposata a sua moglie. Il tribunale ha sentenziato che “il cambiamento del sesso in un certificato di nascita non può essere ostacolato da un matrimonio”. La Corte Costituzionale Tedesca ha emesso una sentenza simile, obbligando legalmente il governo tedesco a modificare la legge entro Agosto 2009.<sup>33</sup> Le due sentenze richiamano lo Stato ad accettare che la protezione dell'individuo, senza eccezione alcuna, da un divorzio imposto dallo Stato stesso debba essere considerata come più importante dei rari casi in cui un cambiamento di sesso porta a matrimoni tra persone dello stesso sesso. Questo approccio è benvenuto, in quanto mette fine al divorzio forzato per le coppie sposate in cui un partner sia transgender.

### 3.3. *Accesso all'assistenza sanitaria*

Il diritto ai migliori standard sanitari possibile è garantito da numerosi trattati, tra cui il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e la Carta Sociale Europea. Tuttavia, molte persone transgender hanno notevoli problemi nel raggiungere questi standard. Il Transgender EuroStudy mette in mostra in maniera preoccupante l'esperienza delle persone



transgender in Europa in rapporto a disuguaglianza e discriminazione nell'accedere all'assistenza sanitaria.<sup>34</sup>

Il primo aspetto da considerare nella discussione sull'assistenza sanitaria per le persone transgender è l'esistenza di classificazioni mediche nazionali e internazionali che definiscono la transessualità come un disordine mentale.

Al momento si sono stabiliti due sistemi internazionali che definiscono le malattie mentali: il "Manuale di Diagnostica e Statistica delle Malattie Mentali" (DSM), che include il termine "disordine d'identità di genere" per descrivere il disordine mentale delle persone che si sentono fortemente disforiche nel loro genere, e cioè che sono scontente con il sesso biologico loro assegnato alla nascita.<sup>35</sup> Il secondo sistema della Organizzazione Mondiale per la Sanità nella "classificazione statistica internazionale delle malattie e dei corrispondenti problemi di salute" (ICD) cataloga la transessualità come un disordine mentale e comportamentale. È importante sottolineare che le persone transgender vengono in questo modo etichettate come persone con un disordine mentale.<sup>36</sup> Dato che il DSM e l'ICD spesso vengono riflessi dalle classificazioni mediche nazionali dei paesi europei, queste classificazioni sono utilizzate spesso per la diagnosi delle persone transgender negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Queste classificazioni tuttavia sono problematiche e spesso vengono messe in discussione dai principali attori della società civile<sup>37</sup> e dai professionisti del settore medico e sanitario.<sup>38</sup> Queste classificazioni possono divenire un ostacolo per le persone transgender nel godere pieno dei diritti umani, specialmente quando sono applicate in modo da limitare la capacità legale o la scelta di terapie mediche. Bisogna però anche sottolineare che questa problematica rappresenta un punto di divisione anche all'interno del movimento transgender stesso. Molte persone transgender si sentono minacciate da una possibile modifica delle classificazioni perché temono che si vada a finire con ulteriori restrizioni nell'accesso alle cure mediche per transgender. Queste persone prendono in considerazione il fatto che il sistema sanitario ha bisogno di una diagnosi per "giustificare" un trattamento medico o psicologico, e quindi è necessario avere una diagnosi per assicurare l'accesso alle cure. Altri, tuttavia, sostengono che una diagnosi di disordine mentale stigmatizzi gli individui nella società e li renda oggetti da medicina, piuttosto che soggetti responsabili per esprimere i loro bisogni sulla propria salute. Una classificazione alternativa deve a questo punto essere esplorata, in stretta cooperazione con persone transgender e le loro organizzazioni.<sup>39</sup> Nella prospettiva dei diritti umani e dell'assistenza sanitaria non c'è alcun motivo per diagnosticare un disturbo mentale per dare accesso a terapie per una condizione che a bisogno di cure mediche.

Il secondo aspetto nel discutere l'assistenza sanitaria è l'accesso a terapie per il riassegnamento del sesso, di solito accessibile solo dopo che si hanno compiuti i diciotto anni. Tuttavia in alcuni Stati, come ad esempio l'Olanda, la gioventù transgender può cominciare una terapia per ritardare la pubertà e ricevere una consulenza, in modo da avere la possibilità di prendere una decisione sulla loro identità di genere futura dopo aver avuto le informazioni necessarie. Raggiunta la maggiore età si può procedere a terapie di riassegnamento del sesso, se ancora lo si vuole. Di recente altri Stati, per esempio il Belgio e la Germania, hanno iniziato a mettere a disposizione terapie simili anche per minori. Il Tribunale Europeo dei Diritti Umani ha stabilito che è un dovere positivo degli Stati rendere possibile l'accesso a interventi chirurgici con lo scopo di riassegnare il genere. A seconda del desiderio individuale della persona transgender, questa deve quindi avere accesso a terapie ormonali, operazioni chirurgiche per la riassegnazione del sesso o altri interventi medici, come ad esempio la depilazione permanente e training per la voce. È importante capire che per la maggior parte delle persone questo tipo di trattamenti rappresenta una necessità medica per poter avere una vita degna. E le terapie, per avere risultati positivi, devono essere adattate ai bisogni personali.

La giurisprudenza del Tribunale Europeo dei Diritti Umani richiede che gli Stati non solo garantiscano la possibilità di sottoporsi a interventi chirurgici per il cambiamento di genere, ma anche che le assicurazioni sanitarie coprano le terapie mediche necessarie in generale, e gli interventi chirurgici per il riassegnamento del sesso sono parte di queste terapie generiche.<sup>40</sup> In molti paesi persone transgender si sono appellate con successo a questa giurisprudenza, ad esempio in Lituania e in Belgio, ottenendo un allargamento della copertura della loro assicurazione sanitaria. Questo standard dovrebbe essere applicato in tutti gli Stati membri del Concilio d'Europa. Tuttavia, in un'inchiesta sull'esperienza con le assicurazioni sanitarie delle persone transgender nell'UE, il Transgender EuroStudy ha scoperto che all'80% delle persone transgender nell'Unione Europea vengono rifiutate le terapie ormonali, e all'86% vengono rifiutati finanziamenti pubblici per gli interventi chirurgici per il cambiamento del genere. Il risultato è che oltre il 50% delle persone transgender che si sottopongono a trattamenti chirurgici per cambiare il loro sesso di nascita pagano tutte le spese di tasca propria. Per quanto riguarda gli Stati non appartenenti al Concilio d'Europa le informazioni disponibili sono molto limitate. Apparentemente la maggior parte di questi Stati non fornisce finanziamenti pubblici per terapie di riassegnamento del sesso o mette a disposizione finanziamenti solo in maniera limitata. Questo è chiaramente in contrasto con gli standard stabiliti dal Tribunale Europeo dei Diritti Umani.

L'esperienza delle persone transgender nel sistema sanitario sono spesso negative: i professionisti del settore sono disinformati, prevenuti e a volte apertamente maleducati con i loro clienti, per esempio non utilizzando il genere da essi preferito.<sup>41</sup> L'inchiesta citata in precedenza ha scoperto che solo il 30% degli intervistati e delle intervistate, nel chiedere assistenza o una visita specialistica, hanno trovato quello che l'inchiesta definiva il livello minimo accettabile di assistenza, ovvero un professionista volenteroso di aiutare, ma non fornito delle informazioni necessarie sull'assistenza sanitaria alle persone transgender. Un terzo degli intervistati ha riportato che le terapie richieste erano state loro negate perché il medico in questione disapprovava il cambiamento del genere.<sup>42</sup>

A tutto questo si aggiunge che l'accesso a interventi chirurgici di riassegnamento del sesso è reso ancor più complicato dai cosiddetti "procedimenti" e dalle condizioni a riguardo dell'infanzia, dell'orientamento sessuale, o del gusto per i vestiti, cose alquanto discutibili. Esistono resoconti di persone transgender che sono state sottoposte ad esami degli organi genitali da parte di psichiatri, che sono state costrette a raccontare una storia preconfezionata sulla loro infanzia che viene accettata come l'unica possibile; a volte i loro bisogni vengono riconosciuti come genuini solo se nel loro passato vi è almeno un tentativo di suicidio documentato. Altre persone transgender sono state costrette ad adattarsi fino all'estremo a degli stereotipi del loro genere preferito per poter rientrare nei criteri stabiliti d'ammissione, arrivando al ridicolo nella loro vita quotidiana. Gli esempi a disposizione sono troppo numerosi per essere tutti riportati, ma si può affermare con una certa sicurezza che la maggioranza dei test e dei procedimenti nella maggior parte degli Stati di solito include aspetti che possono essere definiti almeno come incomprensibili.

Un terzo aspetto riguarda l'accesso all'assistenza sanitaria che non ha a che fare con temi relazionati all'essere transgender. L'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) riporta che "un quarto delle persone intervistate nella relazione di EuroStudy ha riportato atteggiamenti ostili dai professionisti del settore medico a causa del loro essere transgender. Un quinto ha detto che l'essere transgender si ripercuote sul loro modo di avvicinarsi all'assistenza sanitaria. Il risultato è che molte persone transgender evitano il più possibile di visitare un medico per paura di comportamenti inadeguati".<sup>43</sup> La relazione della FRA inoltre si riferisce agli Engendered Penalty Studies secondo cui il 29% delle persone intervistate trova che l'essere transgender influenza negativamente il modo in cui sono trattate dal personale medico.<sup>44</sup> Secondo una ricerca condotta in Irlanda il 26% delle persone transgender ha tentato di suicidarsi almeno una volta.<sup>45</sup> Inoltre la metà delle persone transgender intervistate in uno studio su grande scala sulla situazione sanitaria delle persone LGBT in Svezia ha pensato seriamente a togliersi la vita almeno una volta nella loro vita, e il 21% di costoro lo ha realmente tentato.<sup>46</sup>

### 3.4. Accesso al Mercato del Lavoro

Il diritto al lavoro è un elemento fondamentale della Carta Sociale Europea, e include in diritto a godere di condizioni lavorative sicure e non dannose alla salute. Le persone transgender incontrano molti problemi nell'accesso e nel mantenimento di questo diritto.

Un impiego, e quindi l'aver a disposizione mezzi monetari, ha un'importanza cruciale per le persone transgender per avere accesso alle cure mediche. Avere un lavoro implica, nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, anche avere un'assicurazione sanitaria che faciliti il rimborso delle spese mediche connesse all'essere transgender. Tuttavia le assicurazioni sanitarie non sempre coprono le spese per terapie ormonali o interventi chirurgici, e quindi gli introiti del lavoro rappresentano per le persone transgender l'unica fonte per poter pagare trattamenti medici specifici.

La disoccupazione è uno dei problemi principali per le persone transgender. L'Engendered Penalties study mostra che solo il 31% delle persone intervistate ha un lavoro a tempo pieno. I numeri esatti sono del 40% per le donne transgender, e del 36% per gli uomini transgender, mentre nella popolazione non transgender questi numeri sono il 57% delle donne e il 72% degli uomini. Una ricerca spagnola sulla disoccupazione delle persone transgender ha mostrato che il 54% delle persone intervistate era senza lavoro.<sup>47</sup> Alcune persone transgender disoccupate, in particolare donne transgender, non riuscendo a trovare un lavoro ripiegano sull'industria del sesso.

Le persone transgender che hanno un impiego invece vanno incontro a problemi sul posto di lavoro, in particolare bullismo da parte dei colleghi o il divieto di usare i bagni preferiti. Alcune persone sono costrette a dare le dimissioni, trovandosi sotto pressioni, prese in giro o insulti. La lungaggine e la quantità di tempo necessaria per essere riconosciuti e dalla legge costringe molte persone transgender a condurre una doppia vita, o a informare il datore di lavoro delle proprie intenzioni di cambiare genere prima che sia il momento opportuno. Ci sono molti problemi pratici che influenzano la capacità di lavorare. Per esempio un contratto di lavoro può essere fatto ad un "uomo", mentre le disposizioni legali richiedono che una donna transgender si presenti al lavoro in vesti femminili. Questo vuol dire che la persona transgender non può decidere autonomamente quale sia il momento migliore per informare i colleghi e il datore di lavoro sulla sua identità di genere.

Le persone transgender che si sono sottoposte a interventi chirurgici spesso vengono ancora erroneamente appellate con il loro "vecchio" genere sui documenti per l'assistenza sociale, o dagli uffici del personale. C'è molto poco da fare se gli effetti di queste rivelazioni casuali sono

negativi e le molestie sul posto di lavoro diventano insopportabili. L'Ufficio del Commissario ha ricevuto relazioni specifiche su discriminazioni persistenti e degradanti sul posto di lavoro, chiaramente in contrasto con il diritto a godere di condizioni lavorative sicure e non dannose alla salute e alla libertà dalla discriminazione sul posto di lavoro.

Le ricerche nel campo sono ancora limitate, ma le statistiche disponibili mettono in luce una situazione squallida. L'Engendered Penalties Study ha scoperto che il 23% delle persone intervistate aveva il bisogno di cambiare lavoro a cause delle discriminazioni a cui andavano incontro a proposito della loro identità di genere. Solo il 30% era trattato con dignità dai colleghi; il 10% è stato insultato verbalmente e il 6% aggredito fisicamente. Il 42% delle persone intervistate che non viveva nel proprio genere preferito, lo faceva per paura di perdere il lavoro.<sup>48</sup> In uno studio scozzese, il 37% delle persone intervistate viveva di sussidi.<sup>49</sup> Una ricerca in Finlandia ha dato risultati simili.<sup>50</sup> Il 77% degli impiegati e delle impiegate transgender non ha rivelato la propria identità di genere al datore di lavoro, e per circa il 50% questo era causa di stress.

Il bisogno per una legislazione anti-discriminazione nazionale in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, con l'inclusione dell'identità di genere come possibile origine di discriminazione sul mercato del lavoro è a questo punto evidente. È particolarmente importante affiancare le modifiche alle leggi anti-discriminazione a campagne informative per datori di lavoro, lavoratori e lavoratrici, in modo che le dimensioni e la serietà di questi problemi possano essere comprese. I datori di lavoro dovrebbero porre attenzione alla situazione delle persone transgender per garantire un clima lavorativo sicuro per tutti e per tutte. Misure transitorie speciali potrebbero essere necessarie per migliorare i regolamenti esistenti sul posto di lavoro, come ad esempio il codice di vestiario o l'uso dei bagni. Un altro aspetto importante è che le istituzioni scolastiche dovrebbero avere il compito di cambiare il nome e il sesso delle persone transgender sui certificati da loro ottenuti in passato. In questo modo le persone transgender possono continuare a profittare della loro formazione professionale e accademica. Ciò permetterebbe inoltre alle persone transgender di cercare un lavoro in un ambito coerente alla loro formazione piuttosto che far finta di non avere un'educazione.

Un ultimo problema a proposito dell'ambito lavorativo è la disparità nel ricevere la pensione. In alcuni Stati l'età per la pensione è di 65 anni per gli uomini e di 60 per le donne. Senza un riconoscimento legale la pensione può venir negata alle donne transgender che abbiano raggiunto i 60 anni, pensione a cui avrebbero diritto se fossero state dichiarate donne alla nascita. Eppure molte donne transgender sono costrette a rinunciare al lavoro per non dover rivelare la loro identità a causa del fatto che non sono idonee a ricevere la pensione. Successivamente, anche dopo un riconoscimento legale, queste donne non ricevono una pensione retrodatata per

il periodo in cui sono state costrette a vivere solo dei propri risparmi ed introiti. Nonostante argomentazioni legali schiaccianti a queste donne viene negato il diritto alla pensione, diritto di cui altre donne (nate tali) nel loro stesso paese usufruiscono senza discussioni, e ciò anche malgrado direttive esplicite della Corte di Giustizia Europea.<sup>51</sup> In altri Stati, dove una coppia è costretta a divorziare in modo che il partner transgender possa ricevere terapie di riassegnamento del sesso, o possa avere un riconoscimento legale, il partner rimasto vedovo o vedova non ha diritto a ricevere la pensione del coniuge. Una donna che sia stata casalinga per tutta la sua vita si troverà a non avere accesso alla pensione dello sposo in quanto la coppia era stata costretta a divorziare - contro la loro volontà - per permettere al coniuge di cambiare genere.

### 3.5. *Transfobia e violenza contro le persone transgender*

Gli articoli 2 e 5 dell'ECHR sanciscono il diritto alla vita e alla sicurezza per ogni persona. Ciò nonostante molte persone transgender vivono nella paura e vanno incontro a violenze nel corso della loro vita. Lo spettro delle violenze spazia da molestie, bullismo, abusi verbali, violenza fisica e sessuale, fino a crimini d'odio che risultano in assassini. La transfobia - intesa come la paura irrazionale delle persone transgender, l'ostilità verso di esse, o coloro che vivono trasgredendo le norme tradizionali del genere - può essere considerata essere una delle cause principali della violenza e dell'intolleranza a cui molte persone transgender vanno incontro. Alcune persone sembrano avere un problema semplicemente con l'esistenza di essere umani la cui espressione esteriore del genere non corrisponde al genere assegnato loro alla nascita. L'aggressività contro le persone transgender però non può essere giustificata come il risultato di ignoranza o mancanza di educazione.

L'Engendered Penalties Study ha scoperto che il 72% delle persone transgender (?) intervistate sono state molestate in pubblico. Il 46% ha affermato di essere stato oggetto di abusi nel proprio quartiere, e il 21% ha detto che evita di lasciare la propria abitazione. Secondo lo EuroStudy il 79% delle persone intervistate ha subito aggressioni verbali, comportamenti minacciosi, abusi fisici o sessuali in pubblico.

A scuola e negli ambienti familiari i bambini, i giovani e le giovani transgender spesso si trovano in ambienti poco sicuri, tra il bullismo a scuola o addirittura espulsioni dal nucleo familiare. Il 41% dei teenager FTM e il 16% delle teenager MTF sono stati oggetto di gravi insulti dalla loro famiglia, fino al punto che il 20% delle persone FTM sono state diseredate e totalmente escluse dalla famiglia.<sup>52</sup> Quando una persona in giovane età si accorge di identificarsi più con il genere opposto ed esprime il desiderio di diventare una ragazza o un ragazzo, ci sono molte poche giuste consulenze o reti di supporto per i giovani e le giovani transgender e i loro genitori. I bambini e i giovani transgender così hanno problemi a trovare informazio-

ni, supporto o terapie. L'aver a disposizione queste informazioni e il giusto appoggio è nel migliore interesse dei bambini e dei giovani: il silenzio e l'ignoranza dei loro problemi porta solo all'esclusione, odio di sé, bullismo, fallimenti scolastici e un tasso di suicidi estremamente alto nella gioventù transgender. Ricerche francesi hanno mostrato che il 34% della gioventù transgender ha tentato il suicidio prima di avere accesso a informazioni e terapie. Nelle leggi internazionali per i diritti umani i bambini e le bambine transgender hanno il diritto all'accesso a informazioni appropriate, appoggi e protezione necessaria. Tutto questo è stato confermato dal Comitato per i Diritti dei bambini che ha raccomandato agli Stati di fornire "informazioni adeguato e appoggio (...) alle giovani persone transgender (...)".<sup>53</sup>

Uomini e donne transgender corrono un grande rischio di diventare vittime di crimini d'odio e incidenti motivati dall'odio.<sup>54</sup> Un'autorevole relazione dell'OCSE afferma che: "Crimini d'odio e incidenti omofobi spesso sono connotati da un alto livello di crudeltà e brutalità. Spesso includono pestaggi, torture, mutilazioni, castrazione e addirittura assalti sessuali. Ci sono alte probabilità che risultino nella morte delle persone assalite. Le persone transgender sembrano essere più vulnerabili in questa categoria".<sup>55</sup> Nonostante queste conclusioni, l'identità di genere non viene riconosciuta esplicitamente come possibile motivo d'influenza per crimini d'odio dalla maggior parte degli Stati membri del Concilio d'Europa. Una delle poche eccezioni è la proposta di legge scozzese sui crimini d'odio, recentemente adottata, in cui vengono menzionati in maniera esplicita i crimini d'odio transfobici. Inoltre non è chiaro se gli Stati, in alternativa, includono "l'identità di genere" nella categoria di "genere" o "sesso" nella loro legislazione sui crimini d'odio.

Il risultato è che la transfobia di solito non conta come aggravante per i crimini d'odio commessi contro le persone transgender, come si può vedere ad esempio nelle sentenze nei colpevoli degli omicidi motivati dall'odio in Portogallo e in Turchia.<sup>56</sup> La sola conclusione possibile quindi è che le persone transgender nella maggior parte degli Stati sono escluse da una protezione legale specifica, nonostante il loro rischio elevato di essere vittime di crimini motivati dall'odio.

A questo riguardo l'OSCE ha enfatizzato: "Con la condanna esplicita di questi pregiudizi, si manda il messaggio ai colpevoli che una società giusta e umana non tollera questi comportamenti. Riconoscendo i danni fatti alle loro vittime, si trasmette alle vittime stesse e alla loro comunità il messaggio che il sistema di giustizia penale le protegge".<sup>57</sup>

Inoltre, la maggioranza degli Stati non registra o controlla i crimini d'odio o gli incidenti motivati dall'odio connesso alla transfobia. La polizia normalmente non dichiara nemmeno questi crimini. Anche questo fattore è stato notato dall'OSCE, che ha osservato come gli incidenti

motivati dall'odio transfobico siano tra i più sotto-dichiarati e sotto-documentati. Una delle poche eccezioni è rappresentata dal Regno Unito, che segue una politica di documentazione della quantità di crimini d'odio commessi contro le persone transgender. Il Crime Prosecution Service in Inghilterra e in Galles ha sviluppato la politica e la pratica per cui vengono fatte investigazioni su ogni crimine di carattere transfobico<sup>58</sup> e in Irlanda del Nord i crimini d'odio appaiono nelle statistiche annuali dei crimini.<sup>59</sup>

In pratica, le persone transgender spesso ricevono poca protezione dalle forze dell'ordine e spesso vengono ridicolizzate, molestate o semplicemente ignorate, nonostante gli obblighi degli Stati nella Convenzione Europea per i Diritti Umani di svolgere investigazioni su questi crimini e di portare i criminali davanti alla giustizia.

### 3.6. Rifugiati e Migranti Transgender

L'UNHCR ha confermato che la Convenzione delle Nazioni Unite in Rapporto allo Stato dei Rifugiati del 1959 comprende anche le richieste di asilo collegate all'identità di genere, purché i criteri della definizione del rifugiato siano soddisfatti.<sup>60</sup> La Convenzione considera le persone transgender come membri di un "gruppo sociale particolare". Tuttavia nella maggior parte degli Stati membri del Concilio d'Europa le persone transgender non vengono definite esplicitamente come un "gruppo sociale" distinto, mentre altri membri come ad esempio la Francia e l'Austria hanno introdotto questa distinzione. In Svezia le persone transgender rientrano legalmente nella categoria "gender". Sarebbe un importante passo avanti se gli Stati membri citassero l'identità di genere esplicitamente come possibile motivo di persecuzione che richieda una protezione internazionale. Si può altresì argomentare che la definizione "gender-specific acts of persecution" usata nelle Direttive di Qualificazione Europee può venir compresa come inclusiva di gravi violazioni dei diritti umani e altri tipi di gravi danni a cui le persone transgender vanno incontro.

C'è la necessità di istruzioni pratiche sul come processare le richieste di asilo da persone che vengono perseguitate a causa della loro identità di genere. Tali istruzioni dovrebbero servire da guida agli ufficiali in carico delle richieste d'asilo per come condurre le interviste in modo sensibile al transgenderismo. Tali guide sono inoltre necessarie per le situazioni in cui una persona transgender arrivi con un documento d'identità che non indica il genere preferito.

Le persone transgender che hanno fatto richiesta d'asilo a volte incontrano problemi nei centri di accoglienza con altri richiedenti d'asilo (spesso provenienti dallo stesso Stato), andando così incontro a un rischio di nuovi traumi.<sup>61</sup> A volte le persone transgender non vengono assegnate ai quartieri maschili o femminili secondo il loro desiderio, creando così situazioni

potenzialmente pericolose, incluso un rischio elevato di violenze sessuali, molestie e altri abusi. Nei centri di accoglienza è quindi necessario creare un ambiente atto ad evitare le molestie sulle persone transgender. Un altro esempio è la mancanza di cure mediche, cosa che può anche portare ad interruzioni delle terapie ormonali permanenti che alcune persone transgender necessitano.<sup>62</sup>

#### 4. Esempi positivi

La situazione dei diritti umani delle persone transgender in Europa non è buona. Tuttavia alcuni problemi sono stati riconosciuti e gli esempi positivi sono in aumento. In campo legale ci sono state Corti Costituzionali che hanno riconosciuto che le leggi nazionali violano i diritti umani delle persone transgender. Nel Regno Unito la “Gender recognition bill” può essere riconosciuta come un buon esempio, se si esclude l’obbligo a divorziare. È stata stesa con la partecipazione di persone transgender e ha condotto ad un formato praticabile, eludendo violazioni come sterilizzazione forzata, condizioni per le terapie mediche o procedure esagerate.

Nel campo del mondo lavorativo alcuni sindacati hanno sviluppato linee guida per i datori di lavoro per proteggere le persone transgender sul lavoro, come in Olanda la ABVAKABO o nel Regno Unito il sindacato UNISON. A Torino è stato introdotto un programma per reintegrare le persone transgender nel mondo del lavoro dopo gli interventi chirurgici di riassegnamento del sesso.<sup>63</sup> Il programma offre uno studio specifico dei bisogni e delle abilità delle persone transgender e dà opzioni per lavori temporanei in diverse compagnie, con la possibilità di un contratto a tempo indeterminato a seguire.

Alcuni Stati hanno sviluppato centri medici di alta qualità che diano sostegni medici senza dover ricorrere a procedure di valutazione psichiatrica e dando un’assicurazione sanitaria che copre qualsiasi forma disponibile di interventi chirurgici per il riassegnamento del sesso e terapie ormonali.

Nel Regno Unito, in Germania e in Olanda ci sono gruppi di sostegno per bambini, teenager e i loro genitori che hanno domande a proposito dell’identità di genere. Il loro lavoro è di importanza cruciale. Tuttavia la quantità di questi servizi non è sufficiente, i fondi per i centri esistenti sono limitati, così che la maggior parte di essi è costantemente minacciata dal dover chiudere.

Alcune scuole e commissioni universitarie in Europa hanno riconosciuto la necessità di occuparsi con i problemi di bullismo ed emarginazione incontrati dalla gioventù transgender. Per esempio nel Regno Unito il “Government Department for Children, Schools and Families” sta

collaborando con i maggiori gruppi di sostegno per le persone transgender per creare delle linee guida per le scuole a proposito del bullismo transfobico. Inoltre il “Centre for Excellence in Leadership” ha lavorato con gruppi per i Diritti delle persone transgender per pubblicare un corso di autoformazione sulle tematiche transgender per lo staff e i direttori nelle università e in altri istituti di istruzione superiore.<sup>64</sup> A proposito del problema dei certificati e dei documenti con il nuovo nome e sesso di una persone transgender l’Università di Torino emette la carte dello studente con il nome scelto anteposto al nome precedente al cambio legale, in modo da rendere la situazione più facile per le persone transgender.

Nel 2008 e nel 2009 si è dato inizio a ricerche a livello europeo sui diritti umani delle persone transgender. Alcuni Stati membri del Consiglio d’Europa hanno iniziato ricerche a livello nazionale sulla situazione delle persone transgender. La Commissione Europea pianifica di pubblicare nel 2009 una relazione sulla discriminazione delle persone transgender nella legislatura europea, in stesura in qualità di bozza dalla Rete Europea degli Esperti Legali sulla Non-Discriminazione. E si spera che l’anno 2010 porti a raccomandazioni solide da parte del Consigli dei Ministri del Consiglio d’Europa che includano, ad esempio, problematiche dei diritti umani specifiche dell’identità di genere.

In questo momento è necessario in particolare la promozione di un approccio collegato ai diritti umani alle sfide e problematiche a cui vanno incontro le persone transgender. Per questo ci vogliono campagne educative che promuovano il rispetto e la comprensione reciproca. La mancanza d’informazione sui problemi tipici delle persone transgender, il bullismo e la ridicolizzazione contro di loro devono essere affrontati. L’Ufficio del Commissario ha lanciato uno studio comparativo sulla situazione delle persone LGBT negli Stati membri del Consiglio d’Europa, e la discriminazione a cause dell’identità di genere avrà un ruolo di spicco in questa ricerca. I risultati dovrebbero apparire nell’autunno 2010. È importante che la discriminazione a causa dell’identità di genere sia affrontata dalle Strutture Nazionali per i Diritti Umani e dagli Equality Bodies. Un buon esempio al riguardo è la relazione del 2006 della Commissione Neozelandese per i Diritti Umani sulla discriminazione delle persone transgender.<sup>65</sup> Nel 2008 anche l’Istituto Belga per la Parità tra Uomini e Donne ha lanciato uno studio sulla situazione delle persone transgender in Belgio. I risultati sono attesi per il 2009.

Sostenere le organizzazioni sociali civili che s’impegnano per i Diritti Umani delle persone transgender, a scala nazionale o Europea, è fondamentale affinché queste siano in grado di portare avanti le loro attività di lobby e di sostegno. Solo pochi governi, quali l’Olanda, la Norvegia e la Scozia, hanno finora dato finanziamenti a organizzazioni non governative transgender. Le giunte comunali di Vienna e Berlino hanno dato un sostegno monetario ai primi due

Transgender Council europei nel 2005 e nel 2008, al momento l'unico forum specificamente per persone transgender a livello europeo.

Infine, vi è la necessità di collegare i diritti umani delle persone transgender a un insieme di altri dibattiti e tematiche: la violenza contro le donne, violenze domestiche, discriminazione multipla, diritti economici, culturali e sociali. Un buon esempio in proposito è il "Public Sector Gender Equality Duty" nel Regno Unito che richiede a tutte le autorità pubbliche di eliminare le discriminazioni non contemplate dalla legge e le molestie a causa del sesso, di promuovere l'uguaglianza delle opportunità tra uomini e donne "inclusi i transessuali di ambo i generi".<sup>66</sup>

## **5. Raccomandazioni agli Stati membri del Consiglio Europeo**

### ***Gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero:***

1. Applicare gli standard dei diritti umani internazionali senza discriminazioni, proibire esplicitamente le discriminazioni a causa dell'identità di genere nelle legislazioni nazionali antidiscriminazione. I Principi Yogyakarta sull'applicazione dei Diritti Umani internazionali in rapporto all'Orientamento Sessuale e all'identità di Genere dovrebbero essere utilizzati come guide per l'attuazione a livello nazionale in questo campo;
2. Realizzare una legislazione sui crimini d'odio che riguarda la protezione specifica per le persone transgender nei confronti di crimini transfobici e incidenti;
3. Sviluppare procedure snelle e trasparenti per modificare il nome e il sesso di una persona sul certificato di nascita, sui documenti d'identità, sul passaporto, sui certificati scolastici e altri documenti simili;
4. Abolire la sterilizzazione e altre terapie mediche obbligatorie, affinché questi elementi non compaiano più nelle leggi che regolano il riconoscimento legale del cambiamento del nome o del sesso o dell'identità di genere;
5. Rendere accessibili alle persone transgender le procedure di riassegnamento del sesso, ad esempio terapie ormonali, interventi chirurgici e sostegno psicologico, e assicurare che le spese siano rimborsate dalle assicurazioni sanitarie pubbliche;
6. Rimuovere qualsiasi restrizione per le persone transgender a conservare il loro stato civile di partner sposati o sposate in seguito ad un cambio di genere;
7. Preparare ed applicare politiche per combattere la discriminazione e l'esclusione incontrata dalle persone transgender sul mercato del lavoro, nell'educazione e nell'assistenza sanitaria;
8. Coinvolgere e consultare persone transgender e le loro organizzazioni per sviluppare e implementare politiche e misure legali che le riguardano;
9. Affrontare esplicitamente i diritti umani delle persone transgender e la discriminazione basata sull'identità di genere tramite educazione in merito ai diritti umani e programmi di formazione, o altresì campagne informative;
10. Fornire training ai professionisti del settore medico, inclusi psicologi, psichiatri e medici generici, nel rispetto dei bisogni e dei diritti delle persone transgender e delle necessità per rispettare la loro dignità;
11. Includere le problematiche riguardanti i diritti umani delle persone transgender con il fine di creare attività di strutture paritarie e strutture nazionali per i diritti umani;
12. Sviluppare progetti di ricerca per raccogliere e analizzare dati sulla situazione dei diritti umani delle persone transgender incluse le discriminazioni e le intolleranze che incontrano nel rispetto del diritto alla privacy delle persone in merito.

## 6. Appendice

Mandato del Commissario per i diritti umani

Il Commissario per i diritti umani è un'istituzione indipendente nel Consiglio Europeo, che promuove la sensibilizzazione e il rispetto dei diritti umani nei 47 Stati membri del Consiglio Europeo.

Il primo Commissario, Sig. Alvaro Gil-Robles, è stato in carica dal 15 ottobre 1999 e il 31 Marzo 2006, mentre il Commissario attuale, Sig. Thomas Hammarberg, è entrato in servizio il 1 Aprile 2006.

### **Gli scopi fondamentali del Commissariato per i Diritti Umani sono:**

- promuovere l'effettivo rispetto dei diritti umani e sostenere gli stati membri nell'attuazione dei parametri relativi ai diritti umani del Consiglio d'Europa
- promuovere l'educazione e la sensibilizzazione ai diritti umani negli stati membri del Consiglio d'Europa
- contribuire alla promozione effettiva e al pieno godimento dei diritti umani
- individuare eventuali carenze nel diritto e nella prassi in materia di diritti umani
- agevolare il lavoro delle organizzazioni mediatiche nazionali e delle altre strutture per i diritti umani
- favorire la comunicazione e l'informazione in materia di diritti umani nelle regioni

Il lavoro del Commissario si rivolge così alla promozione di riforme con lo scopo di raggiungere un significativo miglioramento nell'ambito della promozione e della tutela dei diritti umani. Il Commissario è un'istituzione senza poteri giurisdizionali e non gli spetta il compito di esaminare i ricorsi individuali, ma può trarre conclusioni e intraprendere ulteriori iniziative sulla base di informazioni attendibili nell'ambito delle violazioni dei diritti umani subite dai singoli individui.

Il Commissario coopera con un'ampia gamma di istituzioni nazionali ed internazionali e con i meccanismi di controllo dei diritti umani. I partner intergovernamentali più importanti includono le Nazioni Unite e i loro uffici specializzati, l'Unione Europea e l'OCSE. L'ufficio inoltre collabora strettamente con le più importanti ONG per i diritti umani, università e think tanks.

1) "da femmina a maschio" NDT

2) "da maschio a femmina" NDT

3) Questa definizione viene qui riportata così come è usata nella "Yogyakarta Principles of the Application of International Human Rights Law" in rapporto all'orientamento sessuale e all'identità di genere - disponibile su [www.yogyakartaprinciples.org](http://www.yogyakartaprinciples.org).

4) Ibid

5) Vedi anche il Commissioner Viewpoint "Discrimination against transgender persons must no longer be tolerated", pubblicato il 5 Gennaio 2009.

6) Commissione ONU per i diritti economici, sociali e culturali, Commento Generico Nr. 20 sulla non-discriminazione.

7) ECtHR, van Kück v. Germany, sentenza del 12 Giugno 2003.

8) ECtHR, B. v. France, giudizio del 25 Marzo 1992 e Christine Goodwin v. U.K., sentenza dell'11 Luglio 2002.

9) La discriminazione sessuale è stata a lungo parte delle legislazioni rilevanti della Comunità Europea. Dal 1957 il Trattato Cee include una clausola che proibisce differenze tra i salari di uomini e donne. Tale clausola è stata rivista nel trattato di Amsterdam. Dal 1975 l'UE ha pubblicato diverse direttive sulla discriminazione tra sessi.

10) ECJ, Caso C-13/94, sentenza P. v. S. e Cornwall County Council del 30 Aprile 1996, ECR [1996] I-2143, ECJ, Caso C-117/01, K.B. v. National Health Service Pensions Agency, Secretary of State for Health, sentenza del 7 Gennaio 2004, ECJ, Caso C-423/04, Sarah Margaret Richards contro Secretary of State for Work and Pensions, sentenza del 2 Aprile 2006. Per la spiegazione della natura progressiva delle sentenze vedi l'Agenzia dell'UE per i Diritti Fondamentali (FRA): Omofobia, e discriminazione a causa dell'orientamento sessuale negli stati membri dell'Unione Europea, Analisi Legale Parte I, p. 124.

11) ECtHR, Sentenza B. v. France del 25 Marzo 1992 (Serie A nr. 232-C) (differenziando i giudizi Rees e Cossey); Sheffield e Horsham v. il Regno Unito - Sentenza dell'11 Luglio 1998; Christine Goodwin v. UK, Appl. nr. 28957/95, Sentenza dell'11 Luglio 2002; Grant v. UK, Appl. nr. 32570/03, sentenza del 23 Maggio 2006.

12) Si stima che solo il 10% di tutte le persone transgender decide o ha la possibilità di sottoporsi a interventi chirurgici con lo scopo di riassegnare il genere.

13) Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali, Omofobia e Discriminazione a causa dell'orientamento sessuale negli stati membri dell'Unione Europea, Analisi legale Parte I, p. 126.

14) Vedi le direttive del Consiglio Europeo 2004/113/EC del 13 Dicembre 2004 che applicano il principio di uguaglianza di trattamento di uomini e donne per l'accesso e il rifornimento di beni e di servizi, OJ L 373, 21.12.2004, p.37; e la Direttiva 2006/54/EC del Parlamento Europeo così come del Concilio Europeo del 5 Luglio 2006 sull'applicazione del principio di pari opportunità e parità di trattamento di uomini e donne in rapporto al lavoro e alle assunzioni (recast), OJ L 204 del 26. Luglio 2006, p. 23 (Recast Gender Directive).

15) Affermazione dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani dell'ONU alla conferenza internazionale sui diritti umani LGBT, Montreal, 26 Luglio 2006, disponibile su [www.unhcr.ch/hurricane.nsf/0/B91AE52651D33F0DC12571BE002F172C?opendocument](http://www.unhcr.ch/hurricane.nsf/0/B91AE52651D33F0DC12571BE002F172C?opendocument).

16) Alto Commissariato per ONU per i Rifugiati, Nota d'orientamento UNHCR sulle rivendicazioni dei rifugiati in relazione all'orientamento sessuale e all'identità di genere, 21 Novembre 2008, disponibile su <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>.

17) Raccomandazione 1117 (1989) sulla condizione di persone transessuali disponibile su <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta89/erec1117.htm>

18) Risoluzione del Parlamento Europeo del 12 Settembre 1989 sulla discriminazione di persone transessuali cf. la Raccomandazione 117 (1989) sulla condizione delle persone transessuali, disponibile su [http://tsnews.at.infoseek.co.jp/european\\_parliament\\_resolution890912.htm](http://tsnews.at.infoseek.co.jp/european_parliament_resolution890912.htm). (LINK LEADS TO JAPANESE SITE)

19) Risoluzione del Parlamento Europeo sull'omofobia in Europa (2006), disponibile su [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0018](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0018); Risoluzione del Parlamento Europeo sull'omofobia in Europa (2007) disponibile su [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0167+0+DOC+XML+V=//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0167+0+DOC+XML+V=//EN)

20) "Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to sexual Orientation and Gender Identity, pp. 11-12.

21) La Svezia proibisce discriminazioni a causa dell'identità o dell'espressione transgender" nel nuovo Atto per la Discriminazione entrato in vigore il 1 Gennaio 2009.

22) Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA): Omofobia e discriminazione a causa dell'orientamento sessuale negli Stati membri dell'Unione europea, Parte I, Analisi Legale, p. 20.

23) Vedi Eur. Ct. HR, B. c Francia, sentenza del 25 marzo 1992 (Seria A nr. 232-C) (con la distinzione tra le sentenze Rees e Cossey), Eur. Ct. HR, Sheffield e Horsham c il Regno Unito, sentenza del 30 Luglio 1998, Eur. Ct. HR, Christine Goodwin c il Regno Unito, Appl. nr. 28957/95, Sentenza dell'11 Luglio 2002. Eur. Ct. HR (quarta sezione), Grant c il Regno Unito, Appl. nr. 32570/03, sentenza del 23 Maggio 2006.

24) Vedi Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Umani (FRA), Omofobia e Discriminazione a causa dell'orientamento sessuale negli Stati membri dell'Unione Europea, Analisi Legale Parte I, pp. 131 - 133.

25) Questo è il fenomeno che mette in evidenza l'infelicità che una persona prova nel dover vivere nel genere che le è stato assegnato alla nascita. Vedi il paragrafo 3.3 per spiegazioni più dettagliate.

26) Inoltre è possibile che le persone debbano dimostrare di aver vissuto per un lungo periodo nel genere desiderato - cosa che viene chiamata "esperienza di vita reale". Questa "esperienza di vita reale", insieme alle terapie ormonali e agli interventi chirurgici per la riassegnazione del genere formano le cosiddetta "terapia triadica" spesso in atto negli Stati Membri come requisito per il riconoscimento del nuovo genere.

27) Dopo una sentenza negativa della corte costituzionale (VfGH 29.09.2008, B 411/08, B 412/08), l'Alto tribunale Amministrativo ha reso possibile il cambio legale nel 2009 (VwGH 27.2.2009).

28) BVerfG, 1 BvL 3/03 (6 Dicembre 2005).

29) Vedi: per la Spagna Raquel Platero, Open Forum sulla Spagna: "Outstanding challenges in a post-equality era: The same-sex marriage and gender identity laws in Spain, University of Madrid (2008); per il Regno Unito: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga\\_20040007\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040007_en_1).

30) Belgio, Paesi Bassi, Spagna, Norvegia e Svezia

31) Prof. Stephen Whittle OBE, Dr. Lewis Turner, Ryan Combs, Stephenne Rhodes - Transgender EuroStudy: Legal Survey and Focus on The Transgender Experience of Health Care - 2008 -- Transgender Europe and ILGA-Europe, pagine 22-23.

32) Nello Stato in questione la custodia dei figli viene solitamente data alla madre, e le leggi sulla transessualità specificano che la relazione con i figli nati precedentemente al cambio di sesso resti quella del sesso registrato prima del cambiamento.

33) Corte Costituzionale Austriaca, BVerfG, 1 BvL 1/04 (18 Luglio 2006); Corte Costituzionale Tedesca, BVerfG, 1 BvL 10/05 (27 Maggio 2008).

34) Prof. Stephen Whittle OBE, Dr. Lewis Turner, Ryan Combs, Stephenne Rhodes - Transgender EuroStudy: Legal Survey and Focus on The Transgender Experience of Health Care - 2008 -- Transgender Europe and ILGA-Europe.

35) Il DSM, IV Edizione, distingue nel capitolo "disordini dell'identità sessuale e di genere" tra "disordine dell'identità di genere in adolescenti e adulti" (categoria 302.85) e "disordine dell'identità di genere nei bambini" (categoria 302.6). Vedi [www.icd9data.com/2009/Volume1/290-319/300-316/302/302.85.htm](http://www.icd9data.com/2009/Volume1/290-319/300-316/302/302.85.htm)

36) L'ICD è visibile su [www.who.int/classifications/icd/en](http://www.who.int/classifications/icd/en). La transessualità è trattata nel quinto capitolo (Disordini Mentali e di Comportamento), categoria F64.

37) "Statement on the Reform to the DSM", Transgender Europe (TGEU), 2 Novembre 2008. TGEU è una rete europea di persone e di gruppi transgender.

38) Molti professionisti specializzati del settore sanitario sottolineano come le terapie consistano in primo luogo nell'apportare modificazioni fisiche, affinché il corpo sia in armonia con la psiche, anziché il contrario. Questa linea è seguita anche dal WPATH, l'Associazione Professionista mondiale per la salute delle persone transgender. Tuttavia, la WPATH non ha ancora aggiornato i suoi Standard delle Cure dal 2001, e include la transessualità tra le malattie mentali, anche se una modifica di questo punto è attualmente in discussione.

39) Un'opportunità per cambiare il DSM si offre proprio in questo momento, in quanto il catalogo si trova in revisione. Il gruppo di lavoro responsabile per la revisione del DSM prevede di pubblicare nel 2012 il DSM-V. A questo scopo vedi anche la pubblicazione congiunta del 28 Maggio 2008 dell'Organizzazione americana "Center for Transgender Equality NCTE", il "Transgender Law and Policy Institute (TLPI)", il "Transgender Law Center (TLC)" e il "Transgender Youth Family Allies".

40) van Kück v. Germania (Applicazione nr. 35968/97) - paragrafi 47, 73 e 82; L. v. Lituania (Applicazione nr. 27527/03) - paragrafo 59 e 74.

41) Un altro esempio è il caso in cui in uomo transessuale venga ricoverato in ospedale per rimuovere gli organi genitali femminili inerni, e viene internato nel settore femminile.

42) Transgender EuroStudy, Cit. pagina 55 e 58. Vedi anche la relazione di Bence Solymá (2005), "La Situazione delle Persone Transgender nel Sistema Sociale e Medico Ungherese" su Takács J. (ed.): A léök műtétei (Surgery of the Soul), Budapest: Új Mandátum Kiadó.

43) Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali: "Omofobia e Discriminazione a casua dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere negli Stati membri dell'UE: Parte II - La situazione sociale", p.122.

44) Stephen Whittle, Lewis Turner, Maryam Al-Alami, Engendered Penalties: Transgender e Transsexual People's Experiences of Inequality and Discrimination, disponibile su <http://www.pfc.org.uk/files/EngenderedPenalties.pdf>. Vedi anche Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali: "Omofobia e Discriminazione a casua dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere negli Stati membri dell'UE: Parte II - La situazione sociale".

45) Vedi "Supporting LGBT Lives: A Study of the Mental Health of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People", pubblicato nel 2009. Le informazioni sui suicidi nella comunità transgender si trovano a pagina 95.

46) Statens Folkhälsoinstitut (2005): "Homosexuellas, Bisexuellas och transpersoners hälsosituation, Åtterapportering av regeringsuppdrag att undersöka och analysera hälsosituationen bland hbt-personer, Östersund: FHI, p. 21.

47) I dati sono forniti dall'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, "Omofobia e Discriminazione a causa dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere negli Stati membri dell'Unione Europea: Parte II - La situazione Sociale" e Esteva, I et al. (2001), Ineguaglianze Sociali: Caratteristiche sociali dei pazienti trattati alla Prima Unità per Disordini da Identità di Genere in Spagna, Articolo presentato al XVII Simposio Internazionale sulla disforia di genere dell'Associazione Harry Benjamin, Galveston, Texas.

48) S. Whittle, L. Turner, M. Al-Alami (2007) "Engendered Penalties: Transgender and Transsexual People's Experience of Inequality and Discrimination", Wetherby: The Equalities Review.

49) Scottish Transgender Alliance (2008): Transgender Experience in Scotland - Research Summary, Edinburgh: Equality Network, p. 14.

50) J. Lehtonen, K. Mustola (2004): "Straight people don't tell, do they...?" Negotiating the boundaries of sexuality and gender at work, Helsinki: Ministry of Labour

51) CAso C-423/04, Sarah Margareth Richards v Secretary of State for Work and Pensions, sentenza del 27 Aprile 2007.

52) S. Whittle, L. Turner, M. Al-Alami (2007) "Engendered Penalties: TRansgender and Transsexual People's Experiences of inequality and Discrimination", Wetherby: The Equality Review.

53) Osservazioni finali sul Regno Unito d'Inghilterra e Irlanda del Nord, CRC/C/15/Add.188, 9 Ottobre 2002.



- 54) Vedi ad esempio Y. Basaran, I. Aybasti e S. Cakmak (2009) “ Problems of Transgender Women: A Survey conducted in Istanbul” (in pubblicazione) e il Progress Report della Turchia del 2008 della Commissione Europea, p 23.
- 55) OCSE/ODIHR (2007): “Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses”; Relazione annuale per il 2006; Varsavia; OSCE/ODIHR, p. 53 e seguenti.
- 56) Human Rights Watch, “We need a law for liberation - Gender, Sexuality and Human rights in a changing Turkey”. OSCE/ODHIR (2007), hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses; Relazione Annuale per il 2006; Varsavia: OSCE/ODHIR, p. 54.
- 57) Hate Crime Laws: A practical Guide, p.7. Disponibile su [http://www.osce.org/publications/odhir/2009/03/36671\\_1263\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odhir/2009/03/36671_1263_en.pdf).
- 58) <http://www.cps.gov.uk/Publications/prosecution/homophobia.html> (26.10.2008).
- 59) Statistiche PSNI (2008), Annual Statistical Report, Statistical Report Nr. 3; Hate Incidents & Crimes; 1 Aprile 2007 - 31 Marzo 2008; Belfast: PSNI; 2008.
- 60) UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, 21 Novembre 2008. Questa Nota di Orientamento (Maggio 2002) é supplementare alle Linee Guida sulla Protezione Internazionale Nr. 1: “Gender Related Persecution Within the Context of Article 1A(2)” della convenzione del 1951 e/o la relazione del 1967 “Protocol Relating to the Status of Refugees”. Entrambe le linee guida sono importanti per la valutazione delle richieste d’asilo avanzate da persone transgender.
- 61) Vedi ad esempio la ricerca condotta dal Helsinki Citizens Assembly e dal Organisation for Refugee, Asylum and Migration (ORAM): “Unsafe Heaven - the security challenges facing lesbian, gay, bisexual and transgender asylum seekers and refugee in Turkey” (2009).
- 62) Problemi simili si riscontrano tra le persone transgender in prigione che vanno incontro a periodi privi di terapie ormonali. A lungo termine questa situazione può causare problemi di salute non indifferenti, come ad esempio osteoporosi in uomini transessuali, o cambiamenti fisiologici irreversibili come ad esempio calvizie per una donna transessuale. Le persone transessuali spesso vanno incontro a difficoltà nell’aver accesso a valutazioni, terapie ormonali, interventi chirurgici in quanto molte prigioni o sistemi di detenzione non hanno le infrastrutture per trattare con prigionieri transgender, o in altri casi
- 63) Quest’iniziativa ha visto la collaborazione di ONG, Centri di Disoccupazione e giunte cittadine.
- 64) S. Whittle, L. Turner (2007) “Leading Trans Equality: A toolkit for Colleges”, Lancaster: Centre dor Excellence in Leadership”, disponibile su [http://services.pfc.org.uk/files/CEL\\_toolkit.pdf](http://services.pfc.org.uk/files/CEL_toolkit.pdf).
- 65) “To be who I am” - Relazione de “Inquiry into Discrimination faced by transgender people”, disponibile su [www.hrc.co.nz/hrc\\_new/hrc/cms/files/documents/21-Jan\\_2008\\_19-0312\\_Transgender:Final\\_2.pdf](http://www.hrc.co.nz/hrc_new/hrc/cms/files/documents/21-Jan_2008_19-0312_Transgender:Final_2.pdf).
- 66) “Equality and Human Rights commission” (2208): Overview of the gender equality duty, Guidance for public bodies working in England, Wales and Scotland, disponibile su [www.equalityhumanrights.com/](http://www.equalityhumanrights.com/).

english >>

## Table of Contents

- I. Introduction
- II. International Human Rights Law
- III. Specific human rights issues
  - 3.1 Gender identity as a discrimination ground in Council of Europe member states
  - 3.2 Legal recognition of the preferred gender
    - 3.2.1 Conditions for the change of sex and name
    - 3.2.2 Consequences for family
  - 3.3 Access to health care
  - 3.4 Access to the labour market
  - 3.5 Transphobia and violence against transgender persons
  - 3.6 Transgender refugees and migrants
- IV. Good practices
- V. Recommendations to Council of Europe member states

**Commissioner's Issue Papers** Issue Papers are commissioned and published by the Commissioner for Human Rights for the purpose of contributing to debate or further reflection on a current and important human rights matter. All opinions in these expert papers do not necessarily reflect the position of the Commissioner. The Issue Papers are available on the Commissioner's web-site: [www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

## 1. Introduction

Gender identity is one of the most fundamental aspects of life. The sex of a person is usually assigned at birth and becomes a social and legal fact from there on. However, a relatively small number of people experience problems with being a member of the sex recorded at birth. This can also be so for intersex persons whose bodies incorporate both or certain aspects of both male and female physiology, and at times their genital anatomy. For others, problems arise because their innate perception of themselves is not in conformity with the sex assigned to them at birth. These persons are referred to as 'transgender' or 'transsexual' persons, and the current paper relates to this group of people.

The human rights situation of transgender persons has long been ignored and neglected, although the problems they face are serious and often specific to this group alone. Transgender people experience a high degree of discrimination, intolerance and outright violence. Their basic human rights are violated, including the right to life, the right to physical integrity and the right to health.

Although the number of transgender persons is small, it should be pointed out that the transgender community is very diverse. It includes pre-operative and post-operative transsexual persons, but also persons who do not choose to undergo or do not have access to operations. They may identify as female-to-male (FTM) or male-to-female (MTF) transgender persons, and may or may not have undergone surgery or hormonal therapy. The community also includes cross-dressers, transvestites and other people who do not fit the narrow categories of 'male' or 'female'. Many legal frameworks only seem to refer to transsexual persons, leaving out a decisive part of the community.

In order to understand the concept of gender identity, it is important to distinguish between the notions of 'sex' and 'gender'. While 'sex' primarily refers to the biological difference between women and men, 'gender' also includes the social aspect of the difference between genders in addition to the biological element.

The notion of 'gender identity' offers the opportunity to understand that the sex assigned to an infant at birth might not correspond with the innate gender identity the child develops when he or she grows up. It refers to each person's deeply felt internal and individual experience of gender, which may or may not correspond with the sex assigned at birth, and includes the personal sense of the body and other expressions of gender (i.e. 'gender expression') such as dress, speech and mannerisms.<sup>1</sup> Most people legally defined as man or woman will correspondingly have a male or female gender identity. Transgender persons, however, do not develop that cor-

responding gender identity and may wish to change their legal, social, and physical status – or parts thereof - to correspond with their gender identity. Modification of bodily appearance or function by dress, medical, surgical or other means is often part of the personal experience of gender by transgender people.

Both the notion of gender identity and the forms of gender expression used in everyday life are important elements for understanding the human rights problems faced by transgender persons. Some legal frameworks in Council of Europe member states, unfortunately, categorise gender identity under ‘sexual orientation’, which is not accurate since gender identity and sexual orientation are two different concepts. Sexual orientation should be understood as each person’s capacity for profound emotional, affectional and sexual attraction to, and intimate and sexual relations with, individuals of a different gender or the same gender or more than one gender (heterosexuality, homosexuality and bisexuality).<sup>2</sup> In addition, many international and national medical classifications impose the diagnosis of mental disorder on transgender persons. Such a diagnosis may become an obstacle to the full enjoyment of human rights by transgender people especially when it is applied in a way to restrict the legal capacity or choice for medical treatment.

The challenge of protecting the human rights of everyone is to apply a consistent human rights approach and not to exclude any group of people. It is clear that many transgender persons do not fully enjoy their fundamental rights both at the level of legal guarantees and that of everyday life. Therefore, there is a need to take a closer look at their situation. This Issue Paper is intended to continue the debate on transgender human rights issues and make the problems encountered by transgender people known more widely.<sup>3</sup> The paper outlines the international human rights framework that should be applied to protect the rights of transgender persons. In the following section, it describes the key human rights concerns regarding transgender persons, including discrimination, intolerance and violence experienced by them. The paper concludes with examples of good practice and a set of recommendations to member states of the Council of Europe.

One obstacle in the drafting of this paper was the lack of data, research and reports on the theme. The limited information available often refers to countries that are member states of the European Union. The lack of data on other countries demonstrates the need for further research and information gathering. The Office of the Commissioner for Human Rights has therefore launched a comparative study on the situation concerning homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in all Council of Europe member states, including those countries which are not members of the European

Union. Nevertheless, the currently available research already points at a bleak situation and calls for urgent measures to be taken to address the concerns identified.

## **II. International Human Rights Law**

In principle, international human rights instruments protect everybody without discrimination. Despite the fact that gender identity as a discrimination ground, along with sexual orientation, is often not explicitly mentioned in international human rights treaties, these treaties do apply to all persons through their open-ended discrimination clauses. As for the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, this was recently confirmed by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights which stated that “gender identity is recognized as among the prohibited grounds of discrimination; for example, persons who are transgender, transsexual or intersex often face serious human rights violations, such as harassment in schools or in the work place”.<sup>4</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR) has applied the European Convention on Human Rights in significant judgments ruling that states should provide transgender persons the possibility to undergo surgery leading to full gender reassignment and that this surgery should be covered by insurance plans as „medically necessary” treatment.<sup>5</sup> The Court has also ruled that states should recognise the change of sex in identity documents.<sup>6</sup>

Other instruments, such as the EU Directives implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services, have closed lists of discrimination grounds and do not include gender identity specifically.<sup>7</sup> However, the European Court of Justice (ECJ) has explicitly ruled that “discrimination arising (...) from the gender reassignment of the person” is considered as discrimination on the ground of sex in the watershed case *P v S and Cornwall County Council*. This has been confirmed and extended in later case law of the ECJ.<sup>8</sup>

As the specific wording of the ECJ judgment shows, ‘sex discrimination’ is, however, restricted to transgender persons ‘intending to undergo, undergoing or having undergone gender reassignment’ whose sex change should be legally recognised by states as a result of rulings by the European Court of Human Rights.<sup>9</sup> ‘Sex discrimination’ does not cover non-operative transgender people. The latter group may not undergo gender reassignment because of their free choice, their health needs, or the denial of access to any treatment, which is common in many Council of Europe member states.<sup>10</sup> A recent report of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) states in this regard: “there is no reason not to extend the protection from discrimination beyond these persons, to cover ‘cross dressers, and transvestites, people who live permanently in the gender ‘opposite’ to that on their birth certificate without

any medical intervention and all those people who simply wish to present their gender differently”.<sup>11</sup> In order to overcome this limitation in coverage of all transgender persons, there is an opportunity to include ‘gender identity’ explicitly as a discrimination ground in future EU Directives through the review of the EU Gender Directives in 2010.<sup>12</sup>

The recognition of gender identity as one of the universally protected discrimination grounds has also been voiced by the UN High Commissioner for Human Rights: “Neither the existence of national laws, nor the prevalence of custom can ever justify the abuse, attacks, torture and indeed killings that gay, lesbian, bisexual, and transgender persons are subjected to because of who they are or are perceived to be. Because of the stigma attached to issues surrounding sexual orientation and gender identity, violence against LGBT persons is frequently unreported, undocumented and goes ultimately unpunished. Rarely does it provoke public debate and outrage. This shameful silence is the ultimate rejection of the fundamental principle of universality of rights”.<sup>13</sup>

UN Special Procedures and treaty bodies have also applied this approach in their work. The UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions has highlighted several cases of killings of transgender persons and the Special Rapporteur on torture has reported serious abuses against transgender individuals in various country reports. The UN Committee against Torture has specifically addressed the issue of abuses against transgender activists. Moreover, the UN High Commissioner for Refugees has addressed problems transgender persons encounter when applying for asylum or being recognised as a refugee, for example on occasions where a transgender individual is asked by the authorities to produce identity documents and his or her physical appearance does not correspond to the sex indicated in the documents.<sup>14</sup>

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe adopted a *Recommendation on the Condition of Transsexuals* in 1989.<sup>15</sup> Currently a report is under preparation within the Assembly’s Committee on Legal Affairs and Human Rights which will cover, inter alia, discrimination based on gender identity. The Committee of Ministers of the Council of Europe has in several replies to questions from members of the Parliamentary Assembly recalled the principle of equal enjoyment of human rights regardless of any grounds such as gender identity. Furthermore, on 2 July 2008, the Committee of Ministers decided to step up action to combat discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity. This resulted in the setting up of an intergovernmental Expert Group, which has been tasked to prepare a Recommendation for the 47 Council of Europe member states. The European Parliament issued a *Resolution on Discrimination Against Transsexuals* in 1989.<sup>16</sup> The Resolution calls on EU

Member States to take steps for the protection of transsexual persons and to pass legislation to further this end. In more general Resolutions in 2006 and 2007, the situation of transgender persons has also been paid attention to by the European Parliament.<sup>17</sup>

In a large scale international effort to promote international standards on sexual orientation and gender identity, a group of distinguished experts in international human rights law published in 2007 the *Yogyakarta Principles on the Application of Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity*. While not adopted as an international standard, the principles are already cited by UN bodies, national courts, and many governments have made them a guiding tool for defining their policies in the matter. The Commissioner for Human Rights has endorsed the *Yogyakarta Principles* and considers them as an important tool for identifying the obligations of states to respect, protect and fulfill the human rights of all persons, regardless of their gender identity.

Of particular relevance is Yogyakarta Principle number 3: “Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law. Persons of diverse sexual orientations and gender identities shall enjoy legal capacity in all aspects of life. Each person’s self-defined sexual orientation and gender identity is integral to their personality and is one of the most basic aspects of self-determination, dignity and freedom. No one shall be forced to undergo medical procedures, including sex reassignment surgery, sterilisation or hormonal therapy, as a requirement for legal recognition of their gender identity. No status, such as marriage or parenthood, may be invoked as such to prevent the legal recognition of a person’s gender identity. No one shall be subjected to pressure to conceal, suppress or deny their sexual orientation or gender identity”.<sup>18</sup>

### III. Specific human rights issues

#### ***3.1 Gender identity as a discrimination ground in Council of Europe member states***

Discrimination based on gender identity is not explicitly covered in legal frameworks in a large majority of Council of Europe member states.<sup>19</sup> The European Union Agency for Fundamental Rights reports that 13 EU Member States treat discrimination on the ground of gender identity as a form of sex discrimination, 2 Member States consider it inaccurately as sexual orientation discrimination and in 11 Member States it is treated neither as sex discrimination nor as sexual orientation discrimination.<sup>20</sup> This results not only in a situation of legal uncertainty as to the precise protection of transgender persons from discrimination, but also in a much lower level of protection of transgender persons. For the other 20 Council of Europe

member states this information is not yet researched systematically, though one may assume, based on reports received by the Commissioner, that gender identity is not explicitly defined as a discrimination ground in any of these countries.

The absence of explicit recognition of gender identity in non-discrimination legislation also has an impact on its inclusion in the work of equality bodies and National Human Rights Structures (NHRSs). Only very few equality bodies and NHRSs actually incorporate discrimination based on gender identity in their mandates or tasks. In addition, these organisations often lack the knowledge and competence to deal with gender identity discrimination, and would therefore require training before embarking on this work.

### 3.2 Legal recognition of the preferred gender

Article 8 of the European Convention states that “everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence”. The European Court of Human Rights has ruled that failure of a state to alter the birth certificate of a person to the preferred gender constitutes a violation of Article 8 of the Convention.<sup>21</sup> Member states are thus required to legally recognise the gender change of transsexual persons.

A common feature of most gender recognition procedures, if in place at all, is the combination of cumbersome legal and medical requirements, the borderlines of which are often blurred. Lengthy processes of psychological, psychiatric and physical tests are characteristic features of such procedures. Some, like genital examinations by psychiatrists, amount to non-respect of the physical integrity of the person. Often transgender people choose not to enter the official procedures at all due to discriminatory medical processes and inappropriate treatment, or due to the fact that only one course of treatment is available. They are then, in turn, denied legal recognition of their preferred gender and name, or gender reassignment treatment that fits their own wishes and personal health needs. Despite ample case law from the European Court of Human Rights in favour of recognition, legal recognition remains a challenging process for many transgender persons in the Council of Europe member states.

#### 3.2.1 Conditions for the change of sex and name

Access to procedures to change one’s sex and one’s first name in identity documents is vital for a transgender person to live in accordance with one’s preferred gender identity. Indeed, the ability to live in the preferred gender and be legally recognised as such is preconditioned by identity papers that are used to conduct everyday life, for example when using a health insurance card, a driving licence or an educational certificate during a job application process. The often lengthy and bureaucratic processes for the recognition of sex and name change result in

the inability to travel with valid documents, even to visit relatives in a neighbouring country for a weekend. It could also lead to restrictions on participation in education or employment wherever birth certificates are necessary or sex is indicated on national identity cards. It can mean that transgender people without the correct documentation are effectively hindered from meaningful participation in the labour market, leading to unemployment.

There is a need to distinguish between procedures for the change of first name and those for the change of sex. However, both processes frequently require that the individual concerned must first be considered eligible for the procedure by the medical profession.

It should be stressed that the eligibility conditions for the change of sex in documents vary widely across Europe. It is possible to roughly distinguish three categories of countries. In the first category, no provision at all is made for official recognition. As pointed out above, this is in clear breach of established jurisprudence of the ECtHR.<sup>22</sup> In the second and smaller category of countries, there is no requirement to undergo hormonal treatment or surgery of any kind in order to obtain official recognition of the preferred gender. Legal gender recognition is possible by bringing evidence of gender dysphoria<sup>23</sup> before a competent authority, such as experts from the Ministry of Health (in Hungary), the Gender Reassignment Panel (in the UK) or a doctor or clinical psychologist. In the third category of countries, comprising most Council of Europe member states, the individual has to demonstrate:

1. that (s)he has followed a medically supervised process of gender reassignment – often restricted to certain state appointed doctors or institutions;
2. that (s)he has been rendered surgically irreversibly infertile (sterilisation), and/or
3. that (s)he has undergone other medical procedures, such as hormonal treatment.<sup>24</sup>

Such requirements clearly run counter to the respect for the physical integrity of the person. To require sterilisation or other surgery as a prerequisite to enjoy legal recognition of one’s preferred gender ignores the fact that while such operations are often desired by transgender persons, this is not always the case. Moreover, surgery of this type is not always medically possible, available, or affordable without health insurance funding. The treatment may not be in accordance with the wishes and needs of the patient, nor prescribed by his/her medical specialist. Yet the legal recognition of the person’s preferred gender identity is rendered impossible without these treatments, putting the transgender person in a limbo without any apparent exit. It is of great concern that transgender people appear to be the only group in Europe subject to legally prescribed, state-enforced sterilisation.

It needs to be noted that many transgender people, and probably most transsexual persons among them, choose to undergo this treatment, often including the elimination of procreative organs. The treatment is often desired as a basic necessity by this group. However, medical treatment must always be administered in the best interests of the individual and adjusted to her/his specific needs and situation. It is disproportionate for the state to prescribe treatment in a “one size fits all” manner. The basic human rights concern here is to what extent such a strong interference by the state in the private lives of individuals can be justified and whether sterilisation or other medical interventions are required to classify someone as being of the one sex or the other.

Two important national court rulings support this view. On 27 February 2009, the Austrian Administrative High Court ruled that mandatory surgery was not a prerequisite for gender (and name) change.<sup>25</sup> A transgender woman, who underwent all changes apart from the genital surgery and lived as a woman in all social relations, could establish to the court that her particular employment situation would not be conducive to the several months’ sick leave needed for the operation and that she could not leave her family financially uncared for. This led the court to point out that the legislator had to abolish the original requirement since the court was not able to establish any need for this specific requirement pertaining to transsexual women. In Germany, the Federal Supreme Court has indicated in a judgment that “an operative intervention as a precondition for the change of gender is increasingly regarded as problematic or no longer tenable among experts”.<sup>26</sup>

The key point here is that there is no inherent need to enforce one set of specific surgical measures for the classification of an individual to be eligible for changing sex. Similar reasoning lies behind the Spanish *Ley de Identidad de Género* and the *British Gender Recognition Act*.<sup>27</sup> Both laws have recognised that the protection of the majority’s assumed unease with the procreation of transgender people – which is, due to hormonal treatment and the wishes of most concerned individuals, extremely rare – does not justify a state’s disregard of their obligation to safeguard every individual’s physical integrity. States which impose intrusive physical procedures on transgender persons effectively undermine their right to found a family.

Regarding conditions to be eligible for the change of first name, there is a similar pattern to some of the procedures for change of gender described above. The process can be easy or require lengthy and/or costly procedures and medical interventions, or it can be denied entirely. In some countries names can only be changed upon medical testimony that the (full) gender reassignment has taken place, including genital surgeries which are not accessible or wished for by persons for a number of different reasons. In other countries such proof is not necessary

but instead, or in addition, people need to have a gender dysphoria diagnosis and two years of hormonal treatment to qualify for the name change. As a consequence, transgender people are, for a long period in their lives, effectively barred from meaningful and full participation in society, education or employment as they may face continuous problems with ‘justifying’ who they are. The Commissioner’s Office has received numerous individual reports of transgender persons who, as a result of lack of proper documents, report discrimination and exclusion to a worrying extent. It’s also crucial to note that, even when a person has obtained a legal recognition of the new gender, the person may still face practical problems within institutional settings such as hospitals, police stations and prisons.

### 3.2.2 Consequences for family

In some countries there is a legal obligation that a transgender person who is legally married to his or her different-sex partner has to divorce before his or her new gender can be recognised. This is particularly problematic in states which do not recognise same-sex marriage, where the change of gender would effectively lead to a same-sex marriage. As same-sex marriage is only possible in five member states of the Council of Europe,<sup>28</sup> married transgender persons find themselves forced to divorce prior to their new gender being officially recognised. In numerous cases, forced divorce is against the explicit will of the married couple, who wish to remain a legally recognised family unit, especially if they have children in their care.

Indeed, forced divorce may have a negative impact on the children in the marriage. In several countries the parent who has undergone the gender change will lose custody rights of the children. In other states ambiguous legislation is in place and hardly any attention is given to the best interests of the child.<sup>29</sup> This can lead to hardship as in the case where both spouses wished to remain married so that the non-transsexual male partner would not lose custody of the child and could continue to receive state benefits in addition to his part-time work, in order to support his disabled, and now transsexual, spouse in providing care for the joint child.<sup>30</sup>

The Austrian Constitutional Court has granted a transsexual woman the right to change her sex to female while remaining married to her wife. The court ruled that „changing a sex entry in a birth certificate cannot be hindered by marriage.” The German Constitutional Court has ruled similarly, legally obliging the German Government to change the law before the end of August 2009.<sup>31</sup> Both rulings call on the state to accept that protecting all individuals without exception from state-forced divorce has to be considered of higher importance than the very few instances in which this leads to same-sex marriages. This approach is to be welcomed as it ends forced divorce for married couples in which one of the partners is transgender.

### 3.3 Access to health care

The right to the highest attainable standard of health is guaranteed by several treaties, including the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the European Social Charter. However, transgender persons suffer from several problems in achieving this standard. The Transgender EuroStudy sheds an alarming light on the experiences of transgender people in relation to inequality and discrimination in accessing healthcare in Europe.<sup>32</sup>

The first aspect in discussing health care for transgender persons is the existence of international and national medical classifications defining transsexuality as a mental disorder. There are currently two established international systems for classifying mental illnesses: the *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM) which includes the term 'gender identity disorder' as a mental health disorder and uses it to describe persons who experience significant gender dysphoria, i.e. discontent with the biological sex they are born with.<sup>33</sup> Secondly, the WHO *International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems* (ICD) lists transsexualism as a mental and behavioural disorder.<sup>34</sup> It is important to stress that transgender persons are thus labelled as having a *mental* disorder. As the DSM and ICD systems are often reflected in national medical classifications in Europe, they are frequently applied to diagnose transgender persons in Council of Europe member states.

These classifications are in turn problematic and increasingly questioned by civil society actors<sup>35</sup> and health care professionals.<sup>36</sup> Such classifications may become an obstacle to the full enjoyment of human rights by transgender people, especially when they are applied in a way to restrict the legal capacity or choice for medical treatment. It needs to be noted though that this question is a significant dividing line within the transgender movement itself. Many transgender people feel threatened by a possible change in the classification systems, since they fear it could result in further restrictions in accessing transgender health care. They consider that because health care systems require a diagnosis to 'justify' medical or psychological treatment, it is essential to retain a diagnosis to ensure access to care. Others, however, argue that being diagnosed as having a mental disorder stigmatises individuals in society and makes them objects of medicine, rather than subjects who are responsible for expressing their own health needs. Alternative classifications should be explored in close consultation with transgender persons and their organisations.<sup>37</sup> From a human rights and health care perspective no mental disorder needs to be diagnosed in order to give access to treatment for a condition in need of medical care.

The second aspect in discussing health care is access to gender reassignment therapy, which is usually available after a person has reached 18 years of age. However, in some countries, like

the Netherlands, transgender youth may begin treatment to offset puberty and receive counselling, so as to allow them to make informed decisions about their future gender identity. Then at the age of 18 they can proceed with gender reassignment treatments, if they still wish to. Recently, some other countries, for example Belgium and Germany, have started to provide similar treatment for youth under 18.

The European Court of Human Rights has established as a positive duty that states provide for the possibility of undergoing surgery leading to full gender-reassignment. Depending on an individual transgender person's wishes and needs, the person thus has to have access to hormone treatment, gender reassignment surgery or other medical interventions, such as lasting hair removal and voice training. It is important to recognise that for most people concerned treatment is a medical necessity to make meaningful life possible. Treatment must be adapted to the individual's needs in order to have successful results.

The case law of the European Court of Human Rights clearly requires states not only to provide for the possibility to undergo surgery leading to full gender-reassignment, but also that insurance plans should cover „medically necessary” treatment in general, which gender reassignment surgery is part of.<sup>38</sup> The ruling of the Court has been successfully referred to by transgender people in several countries, such as Lithuania and Belgium, to extend the coverage of their health insurance. This standard should be implemented in all Council of Europe member states. However, the Transgender EuroStudy surveying the healthcare experience of transgender persons in the EU found that 80% of transgender people in the EU are refused state funding for hormone treatments, and 86% of transgender persons in the EU are refused state funding for surgery to change their sex. As a result, over 50% of transgender persons undergoing surgery to change their birth sex pay entirely for the procedures on their own. There is a lack of information about the situation in non-EU Council of Europe member states. However, it seems that most of them do not provide publicly-funded gender reassignment treatment or only offer it partially. This is clearly against the standards set by the European Court of Human Rights.

Experiences of transgender persons with the healthcare system are often negative, with healthcare professionals being uninformed, biased and sometimes overtly rude with their clients, for example referring to the client in the not-preferred gender.<sup>39</sup> The above-cited study found that only 30% of respondents, when seeking help or a referral for gender reassignment procedures, experienced what the survey defined as the minimum acceptable level of assistance – a practitioner wanting to help, but lacking information about transgender health care. One third reported that they were refused treatment because a medical practitioner did not approve of gender reassignment.<sup>40</sup>

Some countries only allow one clinic in the whole country to provide treatment, sometimes hampering new research and, potentially, the quality of care. The right to access gender reassignment treatment should include a reasonable choice of available treatment centres and treatment expenses should be reimbursed according to the national health care rules. The quality of transgender-related treatment often does not even come close to the ‘highest attainable standard of health’, sometimes resulting in life-long bodily harm. Many transgender persons who opt for gender reassignment surgery are forced to go abroad, facing great difficulty in reimbursing their expenses. Overall, the situation creates inequalities in access to healthcare within a country and between countries.

In addition, access to gender reassignment surgery is further complicated or conditioned by so-called „protocols” and conditions regarding childhood, sexual orientation, or clothing tastes, which are highly questionable. There are accounts of transgender people having to undergo genital examinations by psychiatrists, having to tell a set story of their childhood which is the only acceptable one; sometimes their claims are only considered genuine if they have at least one proven suicide attempt. Other transgender persons are being forced to stereotype themselves to the extreme in their preferred gender to fit eligibility criteria, leading to ridicule in daily life. The examples are too numerous to list, but it is safe to state that the majority of tests and processes conducted in most countries will usually include aspects that can at best be called incomprehensible.

A third aspect concerns access to general non-transgender related healthcare. The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) reports that ‘a quarter of the respondents in the EuroStudy reported adverse treatment by healthcare professionals because they were transgender. A fifth reported that being a transgender person affected the way they access healthcare. As a result many transgender people report avoiding doctors’ visits as much as possible for fear of inappropriate behaviour’.<sup>41</sup> The FRA report also refers to the Engendered Penalties Study which found that 29% of respondents felt that being transgender adversely affected the way they were treated by healthcare professionals.<sup>42</sup>

The results of the problems transgender persons encounter in accessing their right to health care are reflected in health statistics. Several studies referenced in the FRA study show that a quarter to one third of transgender people surveyed had attempted suicide. In research carried out in Ireland 26% of transgender persons had attempted suicide at least once<sup>43</sup> and half of the transgender respondents in a large-scale study into the health situation for LGBT people in Sweden had at one point or another in their lives considered taking their own life - 21% had actually tried to do this.<sup>44</sup>

### 3.4 Access to the labour market

The right to work is part of the European Social Charter, and includes the right to safe and healthy working conditions. Transgender persons face a number of problems in accessing and maintaining this right.

Employment, and thus financial means, is crucial for transgender people to access health care. Having a job implies, in many Council of Europe member states, having a health insurance which should facilitate reimbursement of expenses related to transgender health care. However, since hormone treatments or surgery for transgender persons are not always covered by health insurance schemes, the income from employment is sometimes the only way for transgender people to pay for their specific health care in practice.

Unemployment is a major concern for transgender persons. The Engendered Penalties study shows that only 31% of the respondents are in full-time employment. The exact figure for transgender women is 40% and for transgender men 36%, while among the non-transgender population these figures are 57% for women and 72% for men. Spanish research into unemployment amongst transgender people showed that 54% of the respondents were unemployed.<sup>45</sup> Some jobless transgender persons, particularly transgender women, are unable to find employment, and see no other option but to work in the sex industry.

When employed, many transgender people face problems at the workplace, in particular continuous bullying by colleagues or being refused use of the preferred toilet. Some people are pushed to resign after being put under pressure, teasing, and insults. The lengthy and time-consuming legal requirements to be recognised by the law force transgender people to lead a double life or to inform the employer and colleagues about their intention to change gender earlier than is convenient. There are many practical problems which have an impact on being able to continue working. For example, a work contract might state ‘male’, while the legal requirements for accessing gender reassignment surgery state that a transgender woman present herself in female attire at work. This means that the person concerned cannot decide herself when she deems it appropriate to inform her colleagues and employer about her gender identity.

Post-operative transgender people are often accidentally referred to in their ‘old’ gender through numbers on social security cards or mistakes by human resource departments. There is very little recourse available if the effects of this accidental revelation are negative and harassment at the work place becomes unbearable. The Commissioner’s office has received individual reports on consistent and degrading workplace discrimination, which go clearly against the right to safe and healthy working conditions and freedom from discrimination in the workplace.



Research is still quite limited, but the statistics available show a bleak situation. The Engendered Penalties study found that 23% of the respondents felt the need to change their jobs because of discrimination experienced on grounds of their gender identity. Only about 30% were treated with dignity by co-workers; 10% experienced verbal abuse and 6% were physically assaulted. Forty-two percent of respondents not living in their preferred gender role did so because they were afraid of losing their jobs.<sup>46</sup> In a Scottish study, 37% of the respondents were on unemployment benefits.<sup>47</sup> Research from Finland<sup>48</sup> showed similar findings. Seventy-seven percent of transgender employees did not tell their employers about their gender identity, and about 50% of the respondents found this to be stressful.

The need for national non-discrimination legislation in all Council of Europe member states, which includes gender identity as a ground for discrimination in the labour market is thus evident. It is particularly important that changes to non-discrimination laws are also accompanied by awareness-raising campaigns for employers and employees so that the size and the seriousness of the problem is understood. Employers should be better aware of the situation of transgender people to guarantee a safe work environment for all. Special transitional measures may be needed to amend existing work rules, such as dress codes or the use of restroom facilities. Another important aspect is that educational institutions should have the duty to change retroactively the name and sex of a transgender person in degree certificates. This would ensure that transgender persons can continue to benefit from their vocational and academic training and enables them to apply for work appropriate to their professional qualifications rather than pretending they never had any training.

A final problem related to employment is the inequality in receiving pensions. In some countries, the age for state pension entitlement for men is 65 and for women 60. Prior to legal recognition transgender women who have reached 60, may be refused pensions that they would normally receive if born female. Yet many older transgender women find that they have to leave their jobs, in order to prevent disclosure of their identity by virtue of the fact that they do not qualify for a pension. Then, even after legal recognition, these women are refused back-dated pensions for the period in which they had to rely on their own income and savings. In spite of overwhelming legal arguments they have so far been denied pension rights that other women in the country (born female) enjoy without question, despite rulings of the European Court of Justice to this effect.<sup>49</sup> In other countries, where a couple has had to divorce, because the transgender partner is required to in order to receive gender reassignment treatments, or to enjoy legal recognition, surviving spouses of transgender people are barred from receiving their survivor's pension. A woman who has been a homemaker all her life will find herself without access to her spouse's pension because they have had to get divorced, against their explicit will, in order to enable her spouse's gender change.

### 3.5 Transphobia and violence against transgender persons

Articles 2 and 5 of the ECHR guarantee the right to life and security for every person. In spite of this, many transgender people live in fear and face violence in the course of their lives. This violence ranges from harassment, bullying, verbal abuse, physical violence and sexual assault, to hate crimes resulting in murder. Transphobia – understood as the irrational fear of, and/or hostility towards, people who are transgender or who otherwise transgress traditional gender norms – can be considered as one of the main causes of violence and intolerance that many transgender persons face. Some people seem to have a problem with the mere existence of human beings whose outer expression of their inner gender identity is not the same as their gender determined at birth. Aggression against transgender people cannot, however, be excused as resulting from ignorance or lack of education.

The Engendered Penalties study found that 72% of respondents experienced some form of harassment in public. Forty-six percent stated that they had experienced harassment in their neighbourhoods and 21% stated that they avoid going out. The EuroStudy found that 79% of respondents had experienced verbal abuse, threatening behaviour, physical or sexual abuse while out in public.

At school and in the family environment, transgender children and young adults often face an unsafe environment with bullying at school and even expulsion from the family. Forty-one percent of female-to-male and 16% of male-to-female teenagers experienced serious insults by their family, to the point that 20% of female-to-male people were disinherited and cut off from their family entirely.<sup>50</sup> When people notice at an early age that they identify more closely with the opposite gender and express the wish to become a girl or boy, there is very little proper counselling and few support networks available for these transgender youth and their parents. Transgender children and youth, therefore, face problems in seeking information, support or treatment. It is in the best interest of the child to receive such information and support, since silence and ignoring their problems only leads to exclusion, self-hatred, bullying, failure in school and exceptionally high suicide rates among transgender youth. In France, research shows that 34% of transgender youth attempted suicide before having access to information and treatment. Under international human rights law transgender children have the right to access appropriate information, support and necessary protection. This was confirmed by the Committee on the rights of the Child which recommended states provide ‘adequate information and support to (...) transsexual young people (...)’.<sup>51</sup>

Transgender men and women have a high risk of becoming victims of a hate crime or a hate-motivated incident.<sup>52</sup> An authoritative OSCE report states that: “Homophobic hate crimes

and incidents often show a high degree of cruelty and brutality. They often involve severe beatings, torture, mutilation, castration, even sexual assault. They are also very likely to result in death. Transgender people seem to be even more vulnerable within this category”.<sup>53</sup> Despite these findings, gender identity as a possible bias ground for hate crimes is not explicitly recognised in the legislation of most Council of Europe member states. One of the very few exceptions is the recently adopted Scottish hate crime bill which explicitly mentions transphobic hate crime. It is also not clear whether states, alternatively, include ‘gender identity’ under the category of ‘gender’ or ‘sex’ in their hate crime legislation.

As a result, transphobia is usually not considered an aggravating factor for hate crimes committed against transgender persons, as shown by the sentences for perpetrators of hate motivated killings in for example Portugal and Turkey.<sup>54</sup> Therefore one can only conclude that transgender people are effectively in most countries excluded from specific legal protection, despite their high risk of falling victim to hate crimes. The OSCE has stressed in this regard: “By explicitly condemning bias motives, they send a message to offenders that a just and humane society will not tolerate such behaviour. By recognizing the harm done to victims, they convey to individual victims and to their communities the understanding that the criminal justice system serves to protect them”.<sup>55</sup>

Moreover, most states do not record or monitor hate crimes or hate motivated incidents of a transphobic nature. These crimes normally go unreported by the police. This was also noted by the OSCE report which observed that transphobic hate-motivated incidents are among the most under-reported and under-documented. One of the few exceptions is the UK, which has a policy of documenting the number of hates crimes committed against transgender people. The Crime Prosecution Service in England and Wales has developed a policy and practice to ensure that all transphobic crime is investigated<sup>56</sup> and in Northern Ireland transphobic hate crimes are reported as part of the annual crime statistics.<sup>57</sup>

In practice, transgender people are often afforded little protection by law enforcement officials in the event of a transphobic hate crime or incident. In many cases transgender people who turn to law enforcement agencies for protection are often ridiculed, harassed or just ignored, despite the positive obligation of states under the European Convention of Human Rights to investigate these crimes and bring the perpetrators to justice.

### 3.6 Transgender refugees and migrants

The UNHCR has confirmed that asylum claims relating to gender identity may be recognised under the 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees provided the

criteria in the refugee definition are met.<sup>58</sup> Transgender persons are considered under the Convention to be members of a ‘particular social group’. However, in most Council of Europe member states transgender persons are not explicitly defined as a distinctive „social group”, while other countries, such as France and Austria, have done so. In Sweden transgender people are considered legally to be covered by the category „gender”. It would be an important step forward if member states cite gender identity explicitly as a possible ground for persecution requiring international protection. It can also be argued that ‘gender-specific acts of persecution’, the term used in the EU Qualification Directive, can be understood as including serious human rights violations and other kinds of severe harm experienced by transgender persons.

There is a need for practical instructions as to how asylum claims are processed from persons who are persecuted because of their gender identity. Such instructions should give guidance to asylum officers how to conduct interviews in a ‘transgender sensitive’ way. Such guidance is also needed for situations in which a transgender person arrives with an identity document which does not indicate the preferred gender.

Transgender persons who have applied for asylum sometimes face problems in detention and reception centres from fellow asylum seekers (often from their home country) and there is a serious risk of re-traumatisation for transgender asylum-seekers.<sup>59</sup> Sometimes transgender persons are not placed in the men’s/women’s living quarters they wish to be in, leading to potentially dangerous situations, including heightened risk of sexual violence, harassment and other ill-treatment. There is a need to create an environment in such centres to avoid harassment of transgender persons. Another problem is the lack of access to health care which can lead to an interruption of the continuous hormonal treatment some transgender persons need.<sup>60</sup>

Besides asylum, migration and travel is another problem for transgender people. The problems faced in obtaining new identity documents with the appropriate name and sex change can prevent transgender people from travelling to a neighbouring country, even on a simple family weekend visit. There is the fear of abuse by border control guards when their physical appearance does not correspond with the name or sex indicated on their identity papers. Freedom of movement can, thus, be severely hampered.

Problems may also arise in the field of family reunification. The country of citizenship sometimes forces the transgender person to divorce after gender reassignment, which can become an obstacle to family reunification and the possibility to go on living with the former spouse in another country. This has a detrimental impact on the children involved in the household as well. Finally, recognition of the change of gender is not necessarily accepted in the country that a transgender person migrates to.

#### **IV. Good practices**

The human rights situation of transgender people in Europe is not positive. However, some of the problems have been acknowledged and ‘good practices’ are increasing. In the legal field we have recently seen constitutional courts acknowledging that national laws violate the human rights of transgender persons. In the UK the Gender Recognition Bill can, to a large extent, and excepting the divorce requirement, be considered an example of good practice. It was drafted with the participation of transgender people and led to a viable format, circumventing violations like forced sterilisation, medical treatment conditions, or exaggerated procedures.

In the field of employment, some trade unions have developed guidelines for employers on protecting transgender people at work, such as the Dutch ABVAKABO and the UK trade union UNISON. In the Italian city of Torino a programme has been set up to reintegrate transgender people in employment after their gender reassignment surgery.<sup>61</sup> It consists of a distinct investigation of the needs and skills of the transgender person and gives options for temporary jobs in a number of companies, with the possibility of further permanent employment.

A few countries have developed high quality medical centres providing supportive care without resort to excessive psychiatric assessment procedures and giving health insurance coverage that includes all available forms of gender reassignment surgery and hormone treatment. In the UK, Germany and the Netherlands there are support groups for children, teenagers and their parents who have questions around gender identity. Their work is crucial. However, there are not enough of these services available and the public funding for those that do exist is scarce, most are under constant threat of closure.

A few local school and university boards across Europe have acknowledged the need to address the high instances of bullying and exclusion experienced by transgender youth. For example, the UK Government Department for Children, Schools and Families is working with the major transgender support groups in the UK to produce guidance for schools on transphobic bullying. Moreover, the Centre for Excellence in Leadership has worked with a transgender rights group to publish a self-study course on transgender issues for senior staff and managers in colleges and other higher educational institutions.<sup>62</sup> Regarding the issue of university degrees and papers with the new name and sex of a transgender person, the University of Torino issues student identity cards with the chosen name before the legal name change has occurred in order to facilitate matters for transgender students.

In 2008 and 2009 European-wide research projects started on human rights of transgender persons. Some Council of Europe member states have started nationwide research on the situation of transgender people. The European Commission is planning to publish in 2009 a report on transgender discrimination in EC law, which is being drafted by the EU Network of Legal Experts on Non-discrimination<sup>7</sup>. And the year 2010 will hopefully lead to solid recommendations by the Council of Europe Committee of Ministers that should include, for the first time, gender identity-specific human rights concerns.

What is now needed in particular is promotion of a human rights approach to the challenges transgender people face. To help with this, educational campaigns promoting respect and mutual understanding are needed. The information deficit on the specific problems of transgender persons and the bullying and ridiculing they receive need to be addressed. The Commissioner’s Office has launched a comparative study on the situation of LGBT persons in Council of Europe member states, and gender identity discrimination will have a prominent role in this research. The results are expected in autumn 2010.

It is important that gender identity discrimination be addressed by NHRs and Equality Bodies. A good example of this is the 2006 New Zealand Human Rights Commission’s report on discrimination experienced by transgender people.<sup>63</sup> In 2008, the Belgian Institute for Equality between Women and Men also launched a study on the situation of transgender persons in Belgium. The results are expected in 2009.

Support for civil society organisations promoting human rights of transgender persons, on the national and European level, is crucial for their ability to conduct lobby and advocacy activities. Only a handful of governments, such as the Netherlands, Norway and Scotland, have so far provided funding to transgender NGOs. The city councils of both Vienna and Berlin financially supported the first two European Transgender Councils in 2005 and 2008, which is currently the only specific forum for transgender people on a European level.

Finally, discussions are also needed to link the human rights of transgender persons to a variety of other debates and topics: violence against women, domestic violence, multiple discrimination, economic, cultural and social rights. A good example of this is the UK Public Sector Gender Equality Duty which requires all public authorities in the UK to eliminate unlawful discrimination and harassment on the grounds of sex and to promote equality of opportunity between women and men “including transsexuals of both genders”.<sup>64</sup>

## V. Recommendations to Council of Europe member states

### Member states of the Council of Europe should:

1. Implement international human rights standards without discrimination, and prohibit explicitly discrimination on the ground of gender identity in national non-discrimination legislation. The Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity should be used to provide guidance for national implementation in this field;
2. Enact hate crime legislation which affords specific protection for transgender persons against transphobic crimes and incidents;
3. Develop expeditious and transparent procedures for changing the name and sex of a transgender person on birth certificates, identity cards, passports, educational certificates and other similar documents;
4. Abolish sterilisation and other compulsory medical treatment as a necessary legal requirement to recognise a person's gender identity in laws regulating the process for name and sex change;
5. Make gender reassignment procedures, such as hormone treatment, surgery and psychological support, accessible for transgender persons, and ensure that they are reimbursed by public health insurance schemes;
6. Remove any restrictions on the right of transgender persons to remain in an existing marriage following a recognised change of gender;
7. Prepare and implement policies to combat discrimination and exclusion faced by transgender persons on the labour market, in education and health care;
8. Involve and consult transgender persons and their organisations when developing and implementing policy and legal measures which concern them;
9. Address the human rights of transgender persons and discrimination based on gender identity through human rights education and training programmes, as well as awareness-raising campaigns;
10. Provide training to health service professionals, including psychologists, psychiatrists and general practitioners, with regard to the needs and rights of transgender persons and the requirement to respect their dignity;
11. Include the human rights concerns of transgender persons in the scope of activities of equality bodies and national human rights structures;
12. Develop research projects to collect and analyse data on the human rights situation of transgender persons including the discrimination and intolerance they encounter with due regard to the right to privacy of the persons concerned.

1) Definition as used in the Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity, available at [www.yogyakartaprinciples.org](http://www.yogyakartaprinciples.org).

2) *Ibid.*

3) See also the Commissioner's Viewpoint "Discrimination against transgender persons must no longer be tolerated" published on 5 January 2009.

4) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No 20 on Non-Discrimination.

5) ECtHR, *van Kück v. Germany*, judgment of 12 June 2003.

6) ECtHR, *B. v. France*, judgment of 25 March 1992 and *Christine Goodwin v. U.K.*, judgment of 11 July 2002.

7) Sex discrimination has for long been included in relevant European Community legislation. Since 1957, the EEC Treaty has contained a provision prohibiting unequal pay for men and women, which has been revised in the Treaty of Amsterdam. From 1975, the EU has issued several directives on sex discrimination

8) ECJ, *Case C-13/94, P. v. S. and Cornwall City Council* judgment of 30 April 1996, ECR [1996] I-2143, ECJ, *Case C-117/01, K.B. v. National Health Service Pensions Agency, Secretary of State for Health*, judgment of 7 January 2004, ECJ, *Case C-423/04, Sarah Margaret Richards v Secretary of State for Work and Pensions*, judgment of 27.4.2006. See for an explanation of the progressive nature of the Judgements, European Union Agency for Fundamental Rights, *Homophobia and Discrimination on the grounds of sexual orientation in the EU Member States*, Part I Legal Analysis, p.124.

9) ECtHR, *B. v. France* judgment of 25 March 1992 (Series A no. 232-C) (distinguishing the *Rees* and *Cossey* judgments); *Sheffield and Horsham v. the United Kingdom* judgment of 30 July 1998; *Christine Goodwin v. the United Kingdom*, Appl. no. 28957/95, judgment of 11 July 2002; *Grant v. the United Kingdom*, Appl. no. 32570/03, judgment of 23 May 2006.

10) It is assessed that only 10% of all transgender persons actually choose, have access to or to are able to undergo gender reassignment surgery.

11) European Union Agency for Fundamental Rights, *Homophobia and Discrimination on the grounds of sexual orientation in the EU Member States*, Part I Legal Analysis, p.126.

12) See Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services, OJ L 373, 21.12.2004, p.37; and Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast), OJ L 204 of 26.7.2006, p. 23 (Recast Gender Directive).

13) Statement of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights to the International Conference on LGBT human rights, Montreal 26 July 2006, available at [www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/B91AE52651D33F0DC12571BE002F172C?opendocument](http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/B91AE52651D33F0DC12571BE002F172C?opendocument).

14) UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, 21 November 2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>

15) Recommendation 1117 (1989) on the condition of transsexuals available at <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta89/ercc1117.htm>

16) Resolution on discrimination against transsexuals, Official Journal of the European Communities, C 256 , 09/10/1989, p 0033

17) European Parliament resolution on homophobia in Europe (2006), available at [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0018](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0018); European Parliament resolution on homophobia in Europe (2007) available at [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0167+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0167+0+DOC+XML+V0//EN)

18) Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity, p. 11-12.

- 19) Sweden prohibits discrimination on the ground of a person's 'transgender identity or expression' in the new Discrimination Act that entered into force on 1 January 2009.
- 20) European Union Agency for Fundamental Rights, *Homophobia and Discrimination on the grounds of sexual orientation in the EU Member States, Part I - Legal Analysis*, p. 20.
- 21) See Eur. Ct. HR, *B. v. France* judgment of 25 March 1992 (Series A no. 232-C) (distinguishing the *Rees* and *Cossey* judgments), Eur. Ct. HR, *Sheffield and Horsham v. the United Kingdom* judgment of 30 July 1998, Eur. Ct. HR, *Christine Goodwin v. the United Kingdom*, Appl. no. 28957/95, judgment of 11 July 2002. Eur. Ct. HR (4th sect.), *Grant v. the United Kingdom*, Appl. no. 32570/03, judgment of 23 May 2006.
- 22) See European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Homophobia and Discrimination on the grounds of sexual orientation in the EU Member States, Part I Legal Analysis*, p. 131-133.
- 23) This is the phenomenon pointing to the discontent persons feel with the biological sex they were born with. See paragraph 3.3 for a more detailed explanation.
- 24) Additionally, people may also have to demonstrate that they have lived for a long period of time in the new gender – the so called 'real life experience'. The 'real life experience' preceding hormonal treatment and sex reassignment surgeries forms the three elements of the 'triadic therapy' often in place in member states as a requirement for recognition of the new gender.
- 25) After the constitutional court ruled against the case (VfGH 29.09.2008, B 411/08, B 412/08), the Administrative High Court made the legal change possible in 2009 (VwGH 27.2. 2009).
- 26) BVerfG, 1 BvL 3/03 (6 December 2005).
- 27) More on the Spanish law, see Raquel Platero, *Open Forum on Spain: Outstanding challenges in a post-equality era: The same-sex marriage and gender identity laws in Spain*, University of Madrid (2008); on the UK law, see [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga\\_20040007\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040007_en_1)
- 28) Belgium, Netherlands, Spain, Norway, Sweden.
- 29) Prof Stephen Whittle OBE, Dr Lewis Turner, Ryan Combs, Stephenne Rhodes - *Transgender EuroStudy: Legal Survey and Focus on The Transgender Experience of Health Care - 2008 -- Transgender Europe and ILGA-Europe*, pages 22-23.
- 30) In the country concerned custody is usually awarded to the mother and the transsexual law specifies that the relationship with previously born children remains that of the former registered sex.
- 31) Austrian Constitutional Court, BVerfG, 1 BvL 1/04 (18 July 2006); German Constitutional Court, BVerfG, 1BvL 10/05 (27 May 2008).
- 32) Prof Stephen Whittle OBE, Dr Lewis Turner, Ryan Combs, Stephenne Rhodes - *Transgender EuroStudy: Legal Survey and Focus on The Transgender Experience of Health Care - 2008 - Transgender Europe and ILGA-Europe*.
- 33) *The Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 4th Edition (DSM-IV-TR)* lists 'gender identity disorders in adolescents and adults' (category 302.85) under the chapter 'sexual and gender identity disorder' and 'gender identity disorder in children' (category 302.6). See [www.icd9data.com/2009/Volume1/290-319/300-316/302/302.85.htm](http://www.icd9data.com/2009/Volume1/290-319/300-316/302/302.85.htm).
- 34) The ICD can be found at [www.who.int/classifications/icd/en/](http://www.who.int/classifications/icd/en/). Transsexuality is listed under chapter 5 (Mental and Behavioural Disorders), category F64.
- 35) *Statement on the Reform to the DSM, Transgender Europe (TGEU)*, 2 November 2008. TGEU is the European network of transgender groups and individuals.
- 36) Many specialised health care professionals point out that the treatment consists primarily of physical modifications to bring the body into harmony with one's perception of mental (psychological, emotional) gender identity, rather than vice versa. This line is maintained by WPATH, the World Professional Association for Transgender Health. However, WPATH has not yet updated its Standards of Care from 2001 and still includes transsexualism as mental disorder yet changes are currently under discussion.

- 37) There is now an opportunity to change this position as the DSM catalogue is currently reviewed. A working group will revise the DSM and this will result in the DSM-V scheduled to be published in 2012. See also the joint statement of 28 May 2008 issued by the American organizations National Center for Transgender Equality (NCTE), the Transgender Law and Policy Institute (TLPD), the Transgender Law Center (TLC) and the Transgender Youth Family Allies (TYFA).
- 38) *van Kück v. Germany* (Application no. 35968/97) - paragraphs 47, 73 and 82 and *L. v. Lithuania* (Application no. 27527/03) - paragraphs 59 and 74.
- 39) Another example is when a transsexual man enters hospital to have his internal female organs removed, but is placed on a female ward.
- 40) *Transgender EuroStudy* loc. Cit. p.55 and 58. See also the report of Bence Solymár (2005), *The situation of Transgender People in the Hungarian Social and Health Care System*, in: Takács J. (ed.): *A lélek műtétei (Surgery of the Soul)*, Budapest: Új Mandátum Kiadó.
- 41) European Union Agency for Fundamental Rights, *Homophobia and Discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States: Part II - The social situation*, p.122.
- 42) Stephen Whittle, Lewis Turner, Maryam Al-Alami, *Engendered Penalties: Transgender and Transsexual People's Experiences of Inequality and Discrimination* available at <http://www.pfc.org.uk/files/EngenderedPenalties.pdf> and as referenced in .. as referenced in European Union Agency for Fundamental Rights, *Homophobia and Discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States: Part II - The social situation*
- 43) French research was conducted by HES and leMAG-Young LGBT Mvt, see [www.mag-paris.fr](http://www.mag-paris.fr). The Irish research, *Supporting LGBT Lives: A Study of the Mental Health of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People*, was published in 2009. Information on suicide among transgender persons can be found on page 95.
- 44) *Statens Folkhälsoinstitut* (2005) *Homosexuella, bisexuella och transpersoners hälsosituation, Återrapportering av regeringens uppdrag att undersöka och analysera hälsosituationen bland hbt-personer*, Östersund: FHI, p. 21.
- 45) Data, as referenced in European Union Agency for Fundamental Rights, *Homophobia and Discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States: Part II - The social situation and Esteve, I et al. (2001) Social Inequalities: Demographic Characteristics of Patients Treated at the First Gender Identity Disorder Unit in Spain*, Paper presented at the XVII Harry Benjamin International Gender Dysphoria Association Symposium, Galveston, Texas.
- 46) Whittle, S, Turner, L, Al-Alami M (2007) *Engendered Penalties: Transgender and Transsexual People's Experiences of Inequality and Discrimination*, Wetherby: *The Equalities Review*.
- 47) Scottish Transgender Alliance (2008) *Transgender Experiences in Scotland - Research Summary*, Edinburgh: Equality Network, p. 14
- 48) Lehtonen, J, Mustola, K (2004) "Straight People don't tell, do they...?" *Negotiating the boundaries of sexuality and gender at work*, Helsinki: Ministry of Labour
- 49) Case C-423/04, *Sarah Margaret Richards v Secretary of State for Work and Pensions*, judgment of 27 April 2007.
- 50) Whittle, S, Turner, L, Al-Alami M (2007) *Engendered Penalties: Transgender and Transsexual People's Experiences of Inequality and Discrimination*, Wetherby: *The Equalities Review*.
- 51) *Concluding observations on United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, CRC/C/15/Add.188, October 9, 2002.
- 52) See for example Basaran, Y, Aybasi, I and Cakmak, S (2009) *Problems of Transgender Women: A Survey Conducted in Istanbul (forthcoming publication) and European Commission's Turkey 2008 Progress Report*, p. 23.
- 53) OSCE/ODIHR (2007) *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses: Annual report for 2006*; Warsaw: OSCE/ODIHR, p. 53f.
- 54) Human Rights Watch, *We need a law for liberation – Gender, sexuality, and human rights in a changing Turkey*. OSCE/ODIHR (2007) *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses: Annual report for 2006*; Warsaw: OSCE/ODIHR, p. 54.

55) *Hate Crime Laws: A Practical Guide*, p.7 available at [http://www.osce.org/publications/odhr/2009/03/36671\\_1263\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2009/03/36671_1263_en.pdf).

56) <http://www.cps.gov.uk/Publications/prosecution/homophobia.html> (26.10.08).

57) PSNI Statistics (2008) *Annual Statistical Report, Statistical Report No. 3; Hate Incidents & Crimes; 1st April 2007 – 31st March 2008*; Belfast: PSNI; 2008.

58) UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*, 21 November 2008. This Guidance Note supplements UNHCR's earlier *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees from May 2002*. Both guidelines are relevant for the assessment of asylum claims made by transgender individuals.

59) See for example research conducted by the Helsinki Citizens Assembly and the Organisation for Refugee, Asylum & Migration (ORAM): *Unsafe haven – the security challenges facing lesbian, gay, bisexual and transgender asylum seekers and refugees in Turkey* (2009).

60) Similar problems are faced by transgender people in prison who may face periods of time without hormone therapy. This may result in a long time without treatment and may cause serious health problems, such as the development of osteoporosis in transsexual men, and irreversible physiological changes to take place such as the development of baldness in transsexual women. Transsexual people will frequently face difficulties in accessing assessment, hormone therapies, or surgery as many prisons or prison systems feel they do not have the facilities to manage transsexual prisoners, or in some cases they are seen as forging their right to such treatments because of their conviction.

61) This is an initiative in which NGOs, job agencies and the city council work together.

62) Whittle, S; Turner, L (2007) *Leading Trans Equality: A Toolkit for Colleges*, Lancaster: The Centre for Excellence in Leadership, available at [http://services.pfc.org.uk/files/CEL\\_toolkit.pdf](http://services.pfc.org.uk/files/CEL_toolkit.pdf).

63) *To be who I am. Report of the Inquiry into Discrimination faced by transgender people*, available at [www.hrc.co.nz/hrc\\_new/hrc/cms/files/documents/21-Jan-2008\\_19-03-12\\_Transgender\\_Final\\_2.pdf](http://www.hrc.co.nz/hrc_new/hrc/cms/files/documents/21-Jan-2008_19-03-12_Transgender_Final_2.pdf).

64) *Equality and Human Rights Commission (2008) Overview of the gender equality duty, Guidance for public bodies working in England, Wales and Scotland*, available at [www.equalityhumanrights.com](http://www.equalityhumanrights.com)



**TRANS RESPECT VERSUS TRANSPHOBIA**  
W O R L D W I D E



 OPEN SOCIETY INSTITUTE  
& Soros Foundations Network

**arcus**  
FOUNDATION

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG