



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 16-11-2020 r.

Adam Bodnar

XI.503.3.2020.MA

**Pani**  
**Anna Schmidt**  
**Pełnomocnik Rządu**  
**ds. Równego Traktowania**  
Ministerstwo Rodziny  
i Polityki Społecznej  
ePUAP

*Szanowna Pani Minister!*

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji w sprawie sytuacji prawnej osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce oraz w sprawie Krajowego Programu na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030, uprzejmie dziękuję za pisma z dnia 22 lipca 2020 r. (znak: BRT-I.050.4.2020.L.L) oraz z dnia 20 sierpnia 2020 r. (znak: BRT-I.050.5.2020.LL). Jak wynika z tej korespondencji, prace nad Krajowym Programem pozostają w toku, a jako Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania na bieżąco monitoruje Pani sytuację ochrony prawnej wszystkich grup narażonych na dyskryminację, w tym ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. W świetle powyższego pragnę zwrócić się do Pani Pełnomocnik **w sprawie „Strategii na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025”<sup>1</sup>**, ogłoszonej dnia 12 listopada 2020 r. przez Komisję Europejską (dalej jako: „Strategia KE”), **której cele i założenia powinny, w mojej ocenie, znaleźć odzwierciedlenie w Krajowym Programie na rzecz Równego Traktowania** oraz w innych działaniach naszych urzędów, którym na podstawie art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219, z późn. zm.; dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”) powierzono wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania.

---

<sup>1</sup> „Unia równości: Strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020-2025”, 12.11.2020, dostępna w wersji elektronicznej w angielskiej wersji językowej na stronie: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/lgbtiq\\_strategy\\_2020-2025\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/lgbtiq_strategy_2020-2025_en.pdf). Synteza w polskiej wersji językowej dostępna jest na stronie: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/lgbtiq\\_factsheet\\_2020-2025\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/lgbtiq_factsheet_2020-2025_pl.pdf)

Strategia na rzecz „Unii równości”, w której każdy może być kim chce i kochać kogo chce bez obawy przed przemocą i nierównym traktowaniem, to pierwszy w historii Unii Europejskiej dokument tego typu, skoncentrowany na konkretnych planach na rzecz poprawy sytuacji osób LGBTIQ (lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych, interpłciowych i queer). **W strategii wyznaczono** szereg kluczowych celów, które mają zostać osiągnięte do 2025 r., podzielonych na **cztery filary: przeciwdziałanie dyskryminacji** ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową; **zapewnienie bezpieczeństwa** osób LGBTIQ; **budowanie społeczności włączających** osoby LGBTIQ; oraz **działanie na rzecz równości osób LGBTIQ na całym świecie**. Wskazane w dokumencie cele powiązane ze służącymi ich realizacji środkami, formułując zadania zarówno dla samej Komisji Europejskiej, jak i dla państw członkowskich UE. Poza konkretnymi obszarami działań politycznych i prawnych, zdefiniowano także parasolowy cel uwzględniania problematyki praw osób LGBTIQ we wszystkich politykach Unii, zalecając aby państwa podjęły analogiczne zobowiązanie na gruncie krajowym, a także rozważyły, przy wsparciu Komisji, **przyjęcie krajowych programów na rzecz ochrony praw osób LGBTIQ**.

Warto podkreślić, że Strategia KE została opracowana nie tylko w oparciu o analizę praw i polityk na poziomie unijnym oraz krajowym, ale przede wszystkim **z uwzględnieniem sytuacji społecznej osób LGBTIQ w całej Unii**, o czym informacji dostarczyły wyniki badania przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych UE, opublikowane w maju 2020 r.<sup>2</sup>. Nie sposób nie zauważyć, że **dane na temat sytuacji w Polsce są alarmujące** i wskazują na wyższą niż średnia w UE skalę przemocy, dyskryminacji i wykluczenia osób LGBTIQ w niemalże wszystkich obszarach życia społecznego. Ponad 80% respondentów/tek z Polski wskazało, że boi się trzymać swojego partnera lub partnerkę za rękę w przestrzeni publicznej, a aż 51% zawsze lub często unika określonych miejsc z obawy przed przemocą motywowaną uprzedzeniami. Prawie połowa respondentów/tek odpowiedziała, że w ciągu roku poprzedzającego badanie doświadczyła nierównego traktowania ze względu na swoją orientację seksualną lub tożsamość płciową, z czego 15% zaznaczyło, że była to agresja fizyczna lub seksualna. Badania wyraźnie pokazały też, że szczególnie trudna jest sytuacja osób transpłciowych i interpłciowych, które z przemocą, dyskryminacją i trudnościami w życiu codziennym spotykają się wyraźnie częściej. Podobnie młodzież – respondenci/teki w wieku 15-17 lat doświadczyły molestowania w większej ilości przypadków niż osoby dorosłe, w związku z czym jedynie 6% nastolatków w Polsce jest zupełnie otwartych na temat swojej orientacji i tożsamości w środowisku szkolnym. 66% respondentów/tek wskazało przy tym, że przemoc i

---

<sup>2</sup> Raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej „Długa droga do równości osób LGBTIQ”, maj 2020, dostępny w wersji elektronicznej wraz z komentarzem Rzecznika Praw Obywatelskich na stronie <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dluga-droga-do-rownego-traktowania-osob-lgbti-prezentacja-badan-agencji-praw-podstawowych>

dyskryminacja wobec osób LGBTI wzrosły w Polsce na przestrzeni ostatnich 5 lat, a **96% odpowiedziało, że uprzedzenia wobec osób LGBTI nie są właściwie zwalczane przez organy władzy publicznej.**

Przytoczone dane przeczą ocenie przedstawionej przez Panią Pełnomocnik w ww. piśmie z dnia 22 lipca 2020 r., iż *przestrzeganie zasady niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową jest zapewnione w Polsce w daleko idącym zakresie – zarówno od strony materialnej, procesowej, jak i instytucjonalnej. Sam fakt obowiązywania pewnych przepisów prawa – w tym konstytucyjnej zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji – nie oznacza, że są one przestrzegane i realizowane. Ochrona prawna przed dyskryminacją, w tym wobec osób LGBTIQ, będzie iluzoryczna dopóty, dopóki nie będzie skutecznie zapobiegać nierównemu traktowaniu i umożliwiać dochodzenie roszczeń każdej osobie na równych zasadach.* Przepisy prawa cywilnego i karnego, które mają w ocenie Pani Pełnomocnik zapewniać uniwersalną i wystarczającą ochronę prawną wszystkim obywatelom, nie są przepisami antydyskryminacyjnymi. Nawet jeśli powództwo o ochronę dóbr osobistych może być wykorzystane w przypadku homo-, bi- lub transfobicznej mowy nienawiści, nie jest to argument uzasadniający brak penalizacji takich zdarzeń na gruncie prawa karnego. Nie znalazłem również w odpowiedzi Pani Pełnomocnik wyjaśnienia jak, w świetle Pani stanowiska o satysfakcjonującej realizacji zasady niedyskryminacji w Polsce, ma ją zapewniać ustawa o równym traktowaniu, niezmiennie różnicująca zakres ochrony w zależności od cech osobistych, ograniczając ochronę przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną tylko do obszaru zatrudnienia.

W świetle powyższego pozwolę sobie raz jeszcze zwrócić uwagę Pani Pełnomocnik na **kluczowe problemy prawne osób LGBTIQ w Polsce przez pryzmat Strategii KE** i sformułowanych w niej celów. Ponownie pragnę zachęcić także do zapoznania się z opracowanym przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i opublikowanym w grudniu 2019 r. raportem pt. „Sytuacja prawna osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce”<sup>3</sup>. Zawarte w nim rekomendacje pozostają bowiem zbieżne z założeniami ww. dokumentu Komisji Europejskiej. Wyrażam nadzieję, że niniejsza analiza oraz przedstawione postulaty zostaną przez Panią Pełnomocnik uwzględnione w toku prac nad Krajowym Programem na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030 tak, aby jego założenia odpowiadały rzeczywistym problemom, które wymagają pilnego rozwiązania.

---

<sup>3</sup> Raport dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie:  
[https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sytuacja\\_prawna\\_raport\\_ZRT.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sytuacja_prawna_raport_ZRT.pdf)

## I. Przeciwdziałanie dyskryminacji osób LGBTIQ

Pierwszy filar Strategii KE dotyczy wzmocnienia i poprawy ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową we wszystkich obszarach życia społecznego – zwłaszcza w zatrudnieniu, edukacji, ochronie zdrowia, ale też kulturze i sporcie. Nawet w państwach członkowskich UE, w których ochrona ta jest w pełni zagwarantowana na gruncie litery prawa, **pandemia COVID-19 uwidoczniła istniejące nierówności**, w tym m.in. wyższe wskaźniki bezrobocia i bezdomności wśród osób LGBTIQ oraz inne problemy społeczno-ekonomiczne, będące wynikiem dyskryminacji i wykluczenia.

Obowiązująca ustawa o równym traktowaniu, jak już zostało wskazane, zapewnia ochronę przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną tylko w obszarze zatrudnienia<sup>4</sup>, a ze względu na płeć tylko w obszarach zatrudnienia, usług i zabezpieczenia społecznego. Niewyrażenie w ustawie wprost zakazu dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową może ponadto powodować trudności w dochodzeniu roszczeń przez osoby transpłciowe. Niezależnie od ograniczonego zakresu zastosowania ustawy, liczne zgłaszane do niej zastrzeżenia – jak choćby brak wyrażenia wprost możliwości żądania zadośćuczynienia czy przeproszenia – powodują, że ustawa jest bardzo rzadko stosowana<sup>5</sup>. Należy więc postulować **pilną nowelizację ustawy o równym traktowaniu tak, aby zakazywała dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową we wszystkich wskazanych w niej obszarach**, tj. nie tylko w obszarze zatrudnienia, ale także edukacji i szkolnictwa wyższego, warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i dostępu do publicznie oferowanych usług, w tym usług mieszkaniowych.

Pragnę także zwrócić szczególną uwagę Pani Pełnomocnik na podkreślony w Strategii KE **cel poprawy bezpieczeństwa i ochrony przed nierównym traktowaniem dzieci i młodzieży w szkołach**. W korespondencji od lat prowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Edukacji Narodowej wielokrotnie podnoszono, że dla realizacji powyższego celu niezbędne jest **uzupełnienie podstawy programowej wszystkich typów szkół o treści dotyczące praw człowieka i edukacji**

---

<sup>4</sup> Ochrona w tym obszarze przed dyskryminacją wynika także z przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 poz. 1320).

<sup>5</sup> Analizę tych mankamentów i ich konsekwencji w postaci ograniczonego zakresu stosowania ustawy o równym traktowaniu przedstawiłem wyczerpująco w wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z dnia 1 sierpnia 2019 r.

**antydiskryminacyjnej**, zgodnej z międzynarodowymi standardami<sup>6</sup>. Mając na uwadze, że do kompetencji Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania należy także występowanie do właściwych organów z wnioskami o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie spraw dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji, wyrażam nadzieję, że dostrzegając problemy i zagrożenia, z którymi mierzą się uczniowie LGBTIQ w polskich szkołach<sup>7</sup>, podejmie Pani Pełnomocnik stosowne działania na rzecz poprawy ich sytuacji, zgodnie także z założeniami Strategii KE.

## **II. Zapewnienie bezpieczeństwa osób LGBTIQ**

Przemoc motywowana uprzedzeniami, w tym ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, stanowi jedną z najbardziej dotkliwych form nierównego traktowania. **Przeciwdziałanie zarówno agresji fizycznej, jak i mowie nienawiści**, w tym w występującej w sieci, **powinno stanowić priorytet wszystkich państw członkowskich UE**. Na podstawie Strategii na rzecz osób LGBTIQ stało się to priorytetem także dla Komisji Europejskiej, która zapowiedziała podjęcie działań prawnych na rzecz rozszerzenia katalogu szczególnie poważnych przestępstw ujętych w artykule 83 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tak aby obejmował także przestępstwa z nienawiści i mowę nienawiści, w tym wobec osób LGBTIQ.

Tymczasem **polski system prawny pozostaje obecnie daleki od realizacji powyższego międzynarodowego standardu ochrony**. Przestępstwa znieważenia i naruszenia nietykalności cielesnej, jeśli zostały popełnione ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, wyznanie lub bezwyznaniowość, ścigane są z urzędu, podczas gdy takie same zachowania, ale popełnione ze względu na orientację seksualną czy tożsamość płciową, podlegają już tylko ściganiu na wniosek. Ponadto, popełnienie przestępstwa z powodu rzeczywistej lub domniemanej orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej pokrzywdzonego nie nakłada na organy ścigania obowiązku ustalenia motywu sprawcy. Prowadzi to do systemowego „zamykania oczu” na specyfikę przestępstw motywowanych uprzedzeniami względem osób LGBTIQ i uniemożliwia prowadzenie rzetelnych statystyk, niezbędnych do analizy problemu i jego zwalczania.

---

<sup>6</sup> M.in. wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji Narodowej z 14 maja 2020 r., 20 stycznia 2020 r., 21 października 2019 r., 11 marca 2019 r., 3 grudnia 2018 r., 25 sierpnia 2017 r., 20 marca 2017 r. Wszystkie dostępne w wersjach elektronicznych na stronie internetowej RPO.

<sup>7</sup> Według Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej 69% uczniów z Polski, biorących udział w badaniu, „zawsze” albo „często” doświadczyło albo było świadkiem negatywnych komentarzy albo czynów wobec osób LGBT w środowisku szkolnym, w: Raport *Safe at school: Education sector responses to violence based on sexual orientation, gender identity/expression or sex characteristics in Europe*, Rada Europy, Strasburg, 2018, str. 62. Z innych badań wynika, że blisko 30% przypadków agresji motywowanej homofobią zdarza się na terenie szkoły, a w prawie 50% osobami stosującymi przemoc na tle homofobicznym są koledzy i koleżanki ze szkoły, w: M. Makuchowska (red.), *Przemoc motywowana homofobią. Raport 2011*, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa 2011, s. 82.

Podniesione przez Panią Pełnomocnik w piśmie z dnia 22 lipca 2020 r. argumenty, jakoby możliwość uwzględnienia przez sąd motywacji sprawcy w ramach ustalenia wymiaru kary miała stanowić wystarczającą ochronę przed przestępstwami z nienawiści wobec osób LGBTIQ, nie znajduje żadnego uzasadnienia w praktyce. Działania organów ścigania monitorowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w toku postępowań wyjaśniających prowadzonych w sprawach przestępstw motywowanych uprzedzeniami wskazują, że w zdecydowanej większości przypadków **homo-, bi- lub transfobiczna motywacja sprawcy nie jest uwzględniana** w ramach prowadzonego dochodzenia lub śledztwa, liczne postępowania są umarzane ze względu na brak znamion czynu zabronionego, a Policja i Prokuratura uzasadniają takie działania brakiem przepisów, które penalizowałyby przestępstwa z nienawiści wobec osób LGBTIQ.

Odpowiednie i spełniające standard wynikający ze Strategii KE przeciwdziałanie takim przestępstwom wymaga więc **niezwłocznej nowelizacji ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny** (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444), w tym kryminalizacji nawoływania do nienawiści i znieważen z powodu rzeczywistej lub domniemanej orientacji seksualnej i tożsamości płciowej oraz zmiany art. 119 § 1, art. 256 § 1 i art. 257, tak aby uwzględniały motywację uprzedzeniami ze względu na powyższe przesłanki. W świetle podkreślonego w Strategii KE celu poprawy ochrony osób LGBTIQ pokrzywdzonych przestępstwami z nienawiści, należy zapewnić im realny dostęp do środków ochrony przewidzianych w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21).

### **III. Budowanie społeczeństwa włączającego osoby LGBTIQ**

**Prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego**, niezależnie od orientacji seksualnej, tożsamości płciowej i wybranego modelu rodziny, **przysługuje w Polsce każdemu na mocy art. 47 Konstytucji RP**. Chociaż kształtowanie szczegółowych przepisów prawa rodzinnego pozostaje w kompetencjach państw członkowskich UE, powyższy obowiązek ochrony tych osobistych sfer życia każdej osoby wynika już z Karty Praw Podstawowych, a także pozostaje **w ścisłym związku z prawem UE** w sytuacjach transgranicznych. Z tego względu Strategia KE obejmuje także tę problematykę, dostrzegając trudności, z jakimi mierzą się obecnie rodziny zakładane przez osoby tej samej płci, których związki małżeńskie lub partnerskie oraz relacje rodzicielskie nie są uznawane przez wszystkie państwa UE, co w wielu przypadkach uniemożliwia im korzystanie ze swobody przepływu osób, tj. wyboru miejsca pobytu i zamieszkania.

W Strategii KE podkreślono także, że prawna ochrona życia prywatnego musi oznaczać **umożliwienie każdemu życia w zgodzie z własną tożsamością płciową i orientacją seksualną**. Z tego względu państwa członkowskie UE powinny zagwarantować prawną **dostępność** szybkiej i zgodnej z prawami człowieka **procedury uzgodnienia płci, przeciwdziałać wszelkim „terapiom konwersyjnym”**<sup>8</sup> opartym na założeniu, że orientację seksualną lub tożsamość płciową można wyleczyć, a także chronić zdrowie i prywatność osób interplciowych poprzez **wprowadzenie zakazu tzw. „operacji normalizujących płeć”** przeprowadzanych bez świadomej zgody.

Również w tym obszarze sytuacja prawna w **Polsce** pozostaje daleka od realizacji powyższych, wyznaczonych w Strategii KE celów. **Problemem pozostaje przede wszystkim brak odpowiednich przepisów** określających procedurę uzgodnienia płci, regulujących sytuację prawną osób interplciowych, zakazujących terapii konwersyjnych, umożliwiających legalizację związków partnerskich osobom tej samej płci, a także zapewniających ochronę dzieciom rodziców tej samej płci w sytuacjach transgranicznych – np. małoletnim obywatelom polskim urodzonym za granicą, którzy ze względu na posiadanie jednopłciowych rodziców mierzą się z licznymi trudnościami w uzyskaniu polskich dokumentów tożsamości i numerów PESEL. **W konsekwencji powyższych luk prawnych Polska narusza konstytucyjne prawa obywateli**, a także Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284), na co Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał uwagę odpowiednim organom władzy publicznej, postulując przyjęcie niezbędnych przepisów<sup>9</sup>. Wyrażam nadzieję, że cel ochrony prawa do życia prywatnego i rodzinnego bez dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową zostanie uwzględniony także w Krajowym Programie na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030.

Wskazane luki w obowiązujących przepisach prawa to podstawowe, ale nie wszystkie problemy prawne, z którymi muszą mierzyć się w Polsce osoby nieheteronormatywne, transpłciowe i interplciowe. W niektórych obszarach do poprawy sytuacji wystarczyłoby tylko zmiana przepisów wykonawczych, np. nowelizacja rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy, tak aby możliwe było otrzymanie świadectwa pracy uwzględniającego zmienione dane osobowe osób, które uzyskały orzeczenie sądu o ustaleniu płci zgodnej z ich tożsamością płciową. W innych tylko praktyki stosowania prawa, np. poprzez poszanowanie wolności zgromadzeń przez organy gminy.

---

<sup>8</sup> Zob. wystąpienie RPO z dnia 7 października 2020 r. do Prezesa Rady Ministrów, dostępne na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-terapie-konwersyjne-powinny-byc-zakazane>.

<sup>9</sup> M.in. wystąpienia RPO z dnia 14 maja 2020 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Zdrowia, dostępne w wersjach elektronicznych na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/miedzynarodowy-dzien-przeciw-homofobii-transfobii-i-bifobii>.

Niewątpliwie **kwestią fundamentalną pozostaje też przeciwdziałanie dyskryminacji osób LGBTIQ w przestrzeni publicznej** – w tym ze strony organów władzy publicznej, **budowanie społecznej świadomości** – w tym poprzez włączający i wolny od uprzedzeń język, **a także wsłuchiwanie się w głos i potrzeby społeczności, której problemy te dotyczą.** Strategia na rzecz równości osób LGBTIQ jako podstawową metodę działania zakłada **współpracę** – instytucji UE, państw członkowskich, społeczeństwa obywatelskiego – wszystkich razem i między sobą. Liczę na to, że Krajowy Program na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030 zostanie oparty na tożsamych wartościach, co pozwoli nam zbudować Polskę, w której każdy może być kim chce, kochać kogo chce i korzystać z różnych praw na zasadzie równości z innymi.

Z tego względu, działając w oparciu o przepis art. 16 ust. 1 i art. 17b pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, t.j.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w odniesieniu do wskazanych w niniejszym piśmie kwestii. Będę też zobowiązany za powiadomienie na jakim aktualnie etapie pozostają prace nad Krajowym Programem na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030.

*Z poważaniem*

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/