

JOANNA REZMER
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Nadużycie prawa do skargi jako kryterium dopuszczalności skarg indywidualnych kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz do komitetów traktatowego systemu ochrony praw człowieka ONZ

Słowa kluczowe: kryteria dopuszczalności skarg indywidualnych, nadużycie prawa do skargi, znaczący uszczerbek, organy traktatowe, Europejski Trybunał Praw Człowieka

2. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 35 § 3 lit. a Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC lub Konwencja Europejska)¹ Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC lub Trybunał strasburski) „uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie artykułu 34, jeśli uważa, że skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami niniejszej konwencji lub jej protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi (*an abuse of the right of individual application*)”. Kryterium „nadużycia prawa do skargi” stosowane jest także przy ocenie dopuszczalności skarg indywidualnych przez wszystkie organy eksperckie badające zawiadomienia w ramach procedur powszechnego, traktatowego systemu ochrony praw człowieka związanego z Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ). Na podstawie art. 3 Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: PF-MPPOP)² Komitet Praw Człowieka stwierdza niedopuszczalność każdej skargi, którą uzna za nadużycie prawa do jej złożenia (*abuse of the right of submission of such communications*) lub za sprzeczną z postanowieniami Paktu. Podobne unormowania odnaleźć można w art. 22 § 2 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego

¹ EKPC została sporządzona 4.11.1950 r., weszła w życie 3.9.1953 r. Tekst publikowany w: Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

² PF-MPPOP został przyjęty jednocześnie z Paktem rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2200 A (XXI) z 16.12.1966 r., wszedł w życie 23.3.1976 r. Tekst publikowany w: Dz.U. z 1994 r., Nr 23, poz. 80.

okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej: KZT)³; art. 4 § 2 lit. d Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (dalej: PF-KLDK)⁴; art. 77 § 2 Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin (dalej: MKOPPM)⁵; art. 2 lit. b Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (dalej: PF-KPN)⁶; art. 31 § 2 lit. b Międzynarodowej konwencji o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem (dalej: MKOWZ)⁷; art. 3 ust. 2 lit. f Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (dalej: PF-MPPGSK)⁸ oraz art. 7 lit. c Protokołu fakultatywnego w sprawie procedury skargowej do Konwencji o prawach dziecka (dalej: PF-KPD)⁹. Omawiane kryterium nie zostało wprawdzie sformułowane w tekście Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (dalej: MKLDR), ale przewiduje je art. 91 lit. d regulaminu Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej¹⁰ – organu eksperckiego, który sprawuje pieczę nad implementacją tej konwencji.

Żaden z powszechnych traktatów praw człowieka ani Konwencja Europejska nie definiują jednak pojęcia nadużycia prawa do skargi. Nie wskazują także choćby przykładowego katalogu przypadków stanowiących nadużycie. Stwarza to trudności interpretacyjne, ponieważ zakres znaczeniowy terminu „nadużycie prawa” jest nieprecyzyjny, a z drugiej strony daje organom międzynarodowym

³ KZT została przyjęta 10.12.1984 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 39/46, weszła w życie 26.6.1987 r. Tekst publikowany w: Dz.U. z 1989 r., Nr 63, poz. 378.

⁴ PF-KLDK został przyjęty 6.10.1999 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 54/4, wszedł w życie 22.12.2000 r. Tekst publikowany w: Dz.U. z 2004 r., Nr 248, poz. 2484.

⁵ MKOPPM została przyjęta 18.12.1990 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/158, weszła w życie 1.7.2003 r. Do chwili obecnej Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała tej konwencji. Tekst w języku angielskim dostępny na: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm> [dostęp: 1.9.2016].

⁶ PF-KPN został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (jednocześnie z KPN) rezolucją nr 61/106 z 13.12.2006 r., wszedł w życie 3.5.2008 r. Dotychczas Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała Protokołu. Tekst w języku angielskim dostępny na: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/OptionalProtocolRightsPersonsWithDisabilities.aspx> [dostęp: 1.9.2016].

⁷ MKOWZ została przyjęta 20.12.2006 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 61/177, weszła w życie 23.12.2010. Polska podpisała tę konwencję w 2013 r., jednak do tej pory jej nie ratyfikowała. Tekst w języku angielskim dostępny na: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/ConventionCED.aspx> [dostęp: 1.9.2016].

⁸ PF-MPPGSK został przyjęty 10.12.2008 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 63/117, wszedł w życie 5.5.2013 r. Do chwili obecnej Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała Protokołu. Tekst w języku angielskim dostępny na: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx> [dostęp: 1.9.2016].

⁹ PF-KPD został przyjęty 19.12.2011 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 66/138, wszedł w życie 14.4.2014 r. Polska podpisała Protokół w 2013 r., jednak do tej pory go nie ratyfikowała. Tekst w języku angielskim dostępny na: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPICCR.aspx> [dostęp: 1.9.2016].

¹⁰ *Rules of procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, New York 1986, CERD/C/35/Rev. 3. Tekst dostępny na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2f35%2fRev.3&Lang=en [dostęp: 1.9.2016].

swobodę decyzyjną przy dokonywaniu oceny dopuszczalności skargi z punktu widzenia analizowanej przesłanki¹¹. Warto odnotować, że już w trakcie dyskusji poświęconej projektowi PF-MPPPOP w Komitecie III Zgromadzenia Ogólnego ONZ przedstawiciel Górnej Wolty wyraził wątpliwości dotyczące wprowadzenia kryterium „nadużycia prawa do skargi”, w odpowiedzi otrzymując jedynie zapewnienie, że to do Komitetu Praw Człowieka należeć będzie rozstrzygnięcie każdorazowo, czy w danej sytuacji zachodzi nadużycie¹².

Wysiłki mające na celu wyjaśnienie pojęcia „nadużycia prawa do skargi” podejmowane są zatem przez ciała międzynarodowe, które badają zawiadomienia o naruszeniach praw człowieka. Dorobek organów strasburskich (ETPC, a w przeszłości także Europejskiej Komisji Praw Człowieka jest w tym zakresie znacznie bogatszy niż orzecznictwo komitetów traktatowych, co wynika z dwójakiego rodzaju przyczyn. Po pierwsze, całkowita liczba skarg rozpatrzonych do tej pory przez poszczególne komitety w ramach systemu traktatowego ONZ jest znacznie niższa niż liczba skarg zbadanych przez Komisję i ETPC¹³. Po drugie, jak zauważa się w doktrynie, organ traktatowy, do którego takich skarg wpłynęło najwięcej – Komitet Praw Człowieka – rzadko i niezbyt chętnie korzysta z omawianego kryterium dopuszczalności¹⁴. To samo dotyczy Komitetu Przeciwno

¹¹ Jak trafnie zauważa L. Leszczyński, konstrukcja nadużycia prawa jest kojarzona zazwyczaj z prawem prywatnym, jednak „z powodu szerokości pojęcia prawa, ale także swoistej uniwersalności pojęcia nadużycia w porządku prawnym może być przydatna do określania, definiowania i kwalifikowania wielu sytuacji co najmniej nie obojętnych z punktu widzenia zarówno aksjologii, jak i elementów formalnoprawnych [...]”. Autor wskazuje ponadto, że konstrukcja ta w postaci przyjętej przez europejskich prawodawców zakłada rozszerzenie luzu decyzyjnego podmiotów stosujących prawo. Por. L. Leszczyński, *Nadużycie prawa – teoretycznoprawny kontekst aksjologii luzu decyzyjnego*, [w:] *Nadużycie prawa*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003, s. 25–26 i 38. Szerzej na temat nadużycia prawa w perspektywie prawa materialnego lub procesowego, w polskiej literaturze, zob. również: T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, „Przełąd Sądowy” 2005, nr 5, s. 81–103; M. Gersdorf, *Nadużycie prawa w prawie pracy*, [w:] *Nadużycie prawa...*, s. 131–141; J. Jezioro, *Nadużycie prawa*, [w:] *Encyklopedia prawa*, wyd. 4, red. U. Kalina-Prasznicek, Warszawa 2007, s. 408–409; Z. Kmiecik, *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 10, s. 19–32; M. Lewy, *Nadużycie prawa według orzecznictwa francuskiego i prawa polskiego*, Warszawa 1938; F. Longchamps de Brier, *Nadużycie prawa w świetle rzymskiego prawa prywatnego*, Wrocław 2004; K. Pietrzykowski, *Nadużycie prawa podmiotowego w prawie cywilnym*, [w:] *Nadużycie prawa...*, s. 121–129.

¹² E. Schwelb, *The Abuse of the Right of Petition*, „Revue des droits de l’homme – Human Rights Journal” 1970, nr 2, s. 327.

¹³ Komitet Praw Pracowników Migrujących – organ kontrolny MKOPPM – obecnie nie przyjmuje skarg indywidualnych, ponieważ postanowienia MKOPPM regulujące mechanizm skargowy nie weszły jeszcze w życie ze względu na zbyt małą liczbę akceptujących je państw–stron. Komitet Praw Dziecka – organ kontrolny KPD – zbadał dotychczas tylko jedną skargę (decyzja w sprawie *Aziz przeciwko Hiszpanii* z 4.6.2015 r., nr skargi 1/2014, CRC/C/69/D/1/2014), podobnie Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć – organ kontrolny MKOWZ (opinia w sprawie *Yrusta przeciwko Argentynie* z 11.3.2016 r., nr skargi 1/2013, CED/C/10/D/1/2013). Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnością (organ kontrolny KPN) rozpatrzył czternaście skarg, natomiast Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych – organ kontrolny MPPGSK – zaledwie osiem.

¹⁴ R. Wieruszewski, *Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw osobistych i politycznych*, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 757.

Torturom (organu kontrolnego KZT) – dotychczas tylko w jednej sprawie uznał on skargę za niedopuszczalną na podstawie nadużycia prawa do skargi¹⁵. Nigdy nie uczynił tego żaden z pozostałych organów traktatowych, choć kilkakrotnie w postępowaniach skargowych przed Komitetem ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (czuwającym nad realizacją KLDK) oraz Komitetem ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej pozwane państwa odwoływały się do kryterium nadużycia, aby nie dopuścić do rozpatrzenia skargi co do istoty¹⁶.

Trybunał strasburski nie tylko częściej (w porównaniu np. do Komitetu Praw Człowieka) kwalifikował indywidualne przypadki jako nadużycie prawa do skargi, ale także w sprawie *Miroļubovs i inni przeciwko Łotwie*¹⁷ dokonał szerszej analizy tej przesłanki oraz sformułował generalne wskazówki odnoszące się do jej interpretacji. W ocenie Trybunału pojęcie nadużycia powinno być rozumiane w zwykłym znaczeniu, jakie nadaje się mu w ogólnej teorii prawa – jako przynoszące szkodę korzystanie z prawa dla celów innych niż te, dla których prawo to zostało przewidziane¹⁸. Co do zasady za nadużycie może być uznane każde zachowanie skarżącego, które jest oczywiście sprzeczne z celem ustanowionego w EKPC prawa do skargi oraz utrudnia właściwe funkcjonowanie Trybunału lub prawidłowy przebieg postępowania przed Trybunałem¹⁹. ETPC podkreślił zarazem, że odrzucenie skargi na podstawie omawianej przesłanki traktuje jako środek o charakterze wyjątkowym²⁰.

Podobne uwagi natury ogólnej dotyczące pojęcia „nadużycia prawa do skargi” odnaleźć można ponadto w orzecznictwie Komitetu Przeciwko Torturom. Organ ten w decyzji wydanej w 2007 roku w sprawie *Ben Salem przeciwko Tunezji* wskazał, że aby zachodziło nadużycie prawa w rozumieniu art. 22 KZT musi zostać spełniony jeden z następujących warunków: przedłożenie sprawy Komitetowi stanowi przejaw złośliwości lub złej wiary bądź przynajmniej zamiaru wprowadzenia w błąd; jest niepoważne; względnie działania lub zaniechania,

¹⁵ Decyzja w sprawie *P.R. przeciwko Hiszpanii* z 23.11.2000 r., nr skargi 160/2000, CAT/C/25/D/160/2000.

¹⁶ Por. decyzje Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet w sprawach: *Sankhé przeciwko Hiszpanii* z 13.10.2013 r., nr skargi 29/2011, CEDAW/C/56/D/29/2011, § 4 (4) i 6 (1); *M.K.D.A. -A. przeciwko Danii* z 18.10.2013 r., nr skargi 44/2012, CEDAW/C/56/D/44/2012, § 4 (24); *T.N. przeciwko Danii* z 3.11.2014 r., nr skargi 37/2012, CEDAW/C/59/D/37/2012, § 4 (12); *O.V.J. przeciwko Danii* z 23.7.2015 r., nr skargi 50/2013, CEDAW/C/61/D/50/2013, § 4 (4); decyzja Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej w sprawie *A.S. przeciwko Federacji Rosyjskiej* z 26.8.2011 r., nr skargi 45/2009, CERD/C/79/D/45/2009, § 4 (1) i 6 (6).

¹⁷ Wyrok ETPC z 15.9.2008 r., skarga nr 798/2005.

¹⁸ *Miroļubovs i inni przeciwko Łotwie*, § 62: *la notion d'« abus », au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, doit être comprise dans son sens ordinaire retenu par la théorie générale du droit – à savoir le fait, par le titulaire d'un droit, de le mettre en oeuvre en dehors de sa finalité d'une manière préjudiciable*. Por. także M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 111.

¹⁹ *Miroļubovs i inni przeciwko Łotwie*, § 65: *En principe, tout comportement d'un requérant manifestement contraire à la vocation du droit de recours établi par la Convention et entravant le bon fonctionnement de la Cour ou le bon déroulement de la procédure devant elle, peut être qualifié d'abusif*.

²⁰ *Ibidem*, § 62.

których skarga dotyczy, nie mają żadnego związku z KZT²¹. Komitet powtórzył ten pogląd w 2014 roku, w sprawie *T.M. przeciwko Republice Korei*²².

Korzystając z dorobku orzeczniczego Trybunału strasburskiego i komitetów traktatowych można pokusić się o dokonanie kategoryzacji przypadków, w których organy międzynarodowe stosują kryterium nadużycia prawa do skargi. Próby takiego porządkowania są podejmowane w literaturze, należy jednak pamiętać, że proponowane podziały mają charakter typologii, a nie podziału logicznego. Przykładowo, Tom Zwart w monografii poświęconej przesłankom dopuszczalności skarg indywidualnych w świetle orzecznictwa Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Komitetu Praw Człowieka wyróżnia nadużycie związane z motywami skarżącego (*abusive intent*), jego zachowaniem (*abusive conduct*) oraz używanym językiem (*abusive remarks*)²³; natomiast wydana przez Radę Europy publikacja dotycząca przesłanek dopuszczalności skargi do ETPC wskazuje następujące grupy przypadków, gdy zachowanie skarżącego może zostać uznane za nadużycie: wprowadzenie Trybunału w błąd, posługiwanie się obraźliwym językiem, naruszenie obowiązku dochowania poufności w zakresie postępowania ugodowego, złożenie skargi w sposób oczywisty „dokuczliwej” lub bezprzedmiotowej. Ostatnia, piąta kategoria ma charakter otwarty i obejmuje wszystkie inne sytuacje, których „nie da się wymienić w sposób wyczerpujący”²⁴.

Na potrzeby dalszych rozważań sytuacje, w których kryterium nadużycia prawa do skargi bywa stosowane przez ETPC lub komitety traktatowe, zostaną w niniejszym opracowaniu podzielone na dwie główne grupy, obejmujące, po pierwsze – przypadki dotyczące samej skargi (jej treści, języka w jakim została sformułowana, czasu wniesienia), po drugie – odnoszące się do zachowania skarżącego (lub jego pełnomocnika) w toku postępowania już po złożeniu zawiadomienia. Odrębnie omówiony zostanie problem nadużycia prawa do skargi ze względu na intencje skarżącego, ponieważ motywy skierowania zawiadomienia do organu międzynarodowego mogą się ujawniać zarówno w jego treści i okolicznościach towarzyszących złożeniu, jak i w zachowaniu skarżącego na dalszym etapie postępowania.

²¹ Decyzja z 7.11.2007 r., nr skargi 269/2005, CAT/C/39/D/269/2005, § 8 (4): *for there to be abuse of the right to raise a matter before the Committee under article 22 of the Convention, one of the following conditions must be met: the submission of a matter to the Committee must amount to malice or a display of bad faith or intent at least to mislead, or be frivolous; or the acts or omissions referred to must have nothing to do with the Convention.*

²² Decyzja z 21.11.2014 r., nr skargi 519/2012, CAT/C/53/D/269/2005, § 8 (3).

²³ T. Zwart, *The Admissibility of Human Rights Petitions. The Case Law of the European Commission of Human Rights and the Human Rights Committee*, Leiden 1994, s. 156–164. Por. także E. Schwelb, op. cit., s. 313–332.

²⁴ *Practical Guide on Admissibility Criteria*, Council of Europe/European Court of Human Rights 2014, s. 37. Tekst dostępny na: http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf [dostęp: 1.9.2016].

2. Nadużycie związane z samą skargą

W świetle praktyki orzeczniczej zarówno organów strasburskich, jak i Komitetu Praw Człowieka, skarga może być uznana za nadużycie prawa do jej wniesienia, jeżeli odnosi się do kwestii błahych, stanowi przejaw pieniactwa (gdy ta sama osoba wielokrotnie kieruje do organu międzynarodowego bezzasadne skargi dotyczące tego samego problemu) bądź rodzi usprawiedliwione wątpliwości, wynikające np. z faktu, że okoliczności sprawy nie wykazują *prima facie* żadnego związku z jakimikolwiek postanowieniami konwencji lub skarżący formułuje generalizujące, a jednocześnie pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia zarzuty. Jak trafnie zauważa się w literaturze, niezmiernie szeroki zasięg wysuwanych oskarżeń, połączony z całkowitym brakiem ich uargumentowania, może powodować, że skarga nabiera wręcz absurdalnego charakteru²⁵.

Komitet Praw Człowieka po raz pierwszy zastosował kryterium nadużycia prawa do skargi, kierując się wskazanymi wyżej względami w sprawie *K.L. przeciwko Danii*²⁶ w 1980 roku. Później uczynił to jeszcze kilkakrotnie, m.in. w sprawach *H.J.H. przeciwko Holandii*²⁷, *M.A.B., W.A.T. i J.-A.Y.T. przeciwko Kanadzie*²⁸, *J.J.C. przeciwko Kanadzie*²⁹ oraz *C.W. przeciwko Finlandii*³⁰.

Skarżący w sprawie *K.L. przeciwko Danii* zarzucał krajowym organom podatkowym naruszenie prawa do rzetelnego procesu oraz prawa do jednakowej ochrony prawnej (art. 14 i 26 MPPOP) w związku z oszacowywaniem jego dochodów za 1974 rok. W ocenie Komitetu Praw Człowieka skarga nie została poparta żadnymi argumentami faktycznymi ani prawnymi, a przy tym była niemal identyczna z wcześniejszym zawiadomieniem pochodzącym od tej samej osoby (dotyczącym oszacowania dochodów z 1976 roku), już uprzednio uznanym za pozbawione uzasadnienia i z tego powodu odrzuconym. Ponadto autor przyznawał wprost, że nie wyczerpał krajowych środków prawnych. Wszystkie te okoliczności skłoniły Komitet do uznania skargi za nadużycie prawa do jej wniesienia na podstawie art. 3 PF-MPPOP.

Bardzo błahy charakter miały zarzuty sformułowane przez skarżącego w sprawie *H.J.H. przeciwko Holandii*, dotyczącej rzekomego naruszenia zasady domniemania niewinności, które miało wynikać z faktu, że prawo krajowe zobowiązywało właścicieli samochodów do umieszczania na pojeździe plakietki poświadczającej jego należytą rejestrację (a zatem – zdaniem skarżącego – to na właścicielu pojazdu spoczywał ciężar udowodnienia, że nie narusza przepisów o rejestracji). O absurdalnym charakterze oskarżeń wysuwanych przez autorów zawiadomień można natomiast mówić w obu sprawach przeciwko Kanadzie,

²⁵ P.R. Ghandi, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice*, Aldershot 1998, s. 205.

²⁶ Decyzja z 31.7.1980 r., nr skargi 72/1980, CCPR/C/10/D/72/1980.

²⁷ Decyzja z 7.11.1991 r., nr skargi 448/1991, CCPR/C/43/D/448/1991.

²⁸ Decyzja z 8.4.1994 r., nr skargi 570/1993, CCPR/C/50/D/570/1993.

²⁹ Decyzja z 5.11.1991 r., nr skargi 367/1989, CCPR/C/43/D/367/1989.

³⁰ Decyzja z 30.3.1990 r., nr skargi 379/1989, CCPR/C/38/D/379/1989.

obejmujących zarzuty pogwałcenia prawa do rzetelnego procesu w aspekcie wymogu bezstronności i niezależności sądu. W sprawie *W.A.T. i J.-A.Y.T. przeciwko Kanadzie* skarżący, podający się za członków grupy „czcicieli marihuany”, którzy zostali pociągnięci do odpowiedzialności karnej na podstawie krajowej ustawy antynarkotykowej w związku z posiadaniem i rozprowadzaniem tego narkotyku (uznawanego przez nich za „sakrament”), twierdzili, że w Kanadzie nie ma żadnego bezstronnego i niezależnego organu właściwego do rozpatrzenia ich sprawy. Niepoparte żadnymi dowodami zarzuty stronniczości kierowali przy tym w stosunku do kanadyjskich sądów (w tym Sądu Najwyższego), a także wobec Królewskiej Kanadyjskiej Policji Konnej, Parlamentu, a nawet Królowej Brytyjskiej jako głowie Wspólnoty Narodów. Podobnie autor skargi w sprawie *J.J.C. przeciwko Kanadzie* oskarżał o stronniczość i działanie w złej wierze nie tylko sędziego orzekającego w postępowaniu, w którym uczestniczył, lecz także Conseil de la Magistrature prowincji Quebec, a ponadto całemu kanadyjskiemu systemowi sądowiczemu zarzucał brak rzeczywistego nadzoru, ponieważ „trudno oczekiwać, by sędziowie sankcjonowali działania swych kolegów”. W sprawie *C.W. przeciwko Finlandii* skarżący zapewniał z kolei, że jest „kozłem ofiarnym”, celowo i systematycznie prześladowanym przez sądy i policję z powodu wysiłków, jakie podejmował dla ujawnienia rzekomo istniejącego w Finlandii spisku – niejawnej organizacji zrzeszającej polityków, biznesmenów, prokuratorów i policjantów, która miała prowadzić sprzeczne z prawem działania zmierzające do wzmacniania władzy oraz popierania interesów ekonomicznych swoich członków, stosując m.in. nielegalne przeszukania, szantaż, wymuszenia, a nawet groźby śmierci.

W orzecznictwie organów strasburskich odnaleźć można wiele przykładów skarg błahych, pozbawionych realnego znaczenia dla ochrony praw zapewnionych Konwencją Europejską lub stanowiących przejaw pieniactwa, które zostały odrzucone na podstawie kryterium nadużycia prawa do skargi³¹. Często przywoływaną przez komentatorów sprawą z omawianej grupy, należąca do dorobku orzeczniczego Trybunału strasburskiego, jest *Bock przeciwko*

³¹ Por. np. decyzje Europejskiej Komisji Praw Człowieka: w sprawie *Mme X przeciwko Niemcom* z 2.10.1964 r., nr skarg: 2169/64, 2204/64, 2326/64 (skarżąca złożyła, a następnie wycofała dwie skargi, po czym wniosła trzecią; wszystkie dotyczyły tej samej kwestii i były pozbawione uzasadnienia. Szerzej na ten temat por. E. Schwelb, op. cit., s. 316–317); w sprawie *X przeciwko Austrii i Niemcom* z 14.12.1968 r., nr skargi 3479/68; w sprawie *X przeciwko Niemcom* z 10.7.1971 r., nr skarg: 5070/71, 5171/71, 5186/71 oraz w sprawie *M. przeciwko Wielkiej Brytanii* z 15.10.1987 r., nr skargi 13284/87, w której Komisja stwierdziła, że zadaniem ciała ustanowionego na podstawie Konwencji w celu zapewnienia przestrzegania przez państwa–strony wynikających z niej zobowiązań nie może być badanie serii bezzasadnych i będących przejawem pieniactwa skarg, przysparzających organowi międzynarodowemu niepotrzebnej pracy, która nie jest kompatybilna z jego prawdziwymi funkcjami i utrudnia ich realizację. Cytowany pogląd Komisji został potwierdzony przez ETPC – por. min. decyzja Trybunału w sprawie *Petrović przeciwko Serbii* z 18.10.2011 r., nr skargi 56551/11, s. 8; wyrok w sprawie *Bekauri przeciwko Gruzji* z 10.4.2012 r., nr skargi 14102/02, § 21.

*Niemcom*³². Przedmiotem skargi było tu naruszenie art. 6 § 1 i art. 13 EKPC w kontekście przewlekłości postępowania przez sądem administracyjnym i braku efektywnego środka odwoławczego w wewnętrznym porządku prawnym, przy czym w postępowaniu krajowym skarżący dochodził od swojego pracodawcy – Landu Brandenburgii – udzielenia pomocy finansowej, polegającej na częściowej refundacji kwoty wydatkowanej na zakup przepisanych przez lekarza tabletek magnezu. Warto zaznaczyć, że żądana kwota refundacji wynosiła 7,99 euro, a skarżący, zatrudniony w służbie cywilnej, otrzymywał miesięczne wynagrodzenie przekraczające 4,500 euro. ETPC szeroko uzasadnił swoją ocenę, zgodnie z którą w sprawie *Bock* wystąpiło nadużycie prawa do skargi, zwracając uwagę na kilka elementów. Po pierwsze, zauważył dysproporcję pomiędzy trywialnością faktów, a mianowicie znikomością dochodzonej sumy i tym, że spór dotyczył nie lekarstwa, lecz suplementu diety, oraz skalą uruchomionych przez skarżącego procedur sądowych (łącznie z odwołaniem do sądu międzynarodowego), w kontekście przeciążenia Trybunału, przed którym zawisłych jest wiele spraw dotyczących poważnych zagadnień z dziedziny praw człowieka. Trybunał dostrzegł jednocześnie negatywny wpływ postępowań tego rodzaju, jakie były zainicjowane przez skarżącego, na funkcjonowanie krajowego wymiaru sprawiedliwości, wskazując, że przyczyniają się one do powstawania zaległości w sądach krajowych i przewlekłości postępowania. Po drugie, ETPC uwzględnił bardzo dobrą sytuację materialną pana Bocka i fakt, że skarga nie poruszała kwestii o zasadniczym znaczeniu dla skarżącego, skoro nie wniósł on apelacji po niekorzystnym rozstrzygnięciu w pierwszej instancji. *Last but not least*, problem przewlekłości postępowań sądowych (w szczególności w Niemczech) oraz efektywnych środków odwoławczych w takich przypadkach był już w ocenie Trybunału przedmiotem bogatego orzecznictwa strasburskiego³³.

Podkreślenia wymaga, że decyzja w sprawie *Bock* została wydana w styczniu 2010 roku, tymczasem 1 lipca tego samego roku wszedł w życie Protokół nr 14 do Konwencji Europejskiej³⁴, który rozszerzył katalog przesłanek dopuszczalności skargi, wprowadzając kryterium znaczącego uszczerbku (*significant disadvantage*). Zgodnie z art. 35 ust. 3 lit. b EKPC, w brzmieniu ustalonym Protokołem nr 14, Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną, jeśli uważa, że „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu niniejszej konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie”. W tej sytuacji powstało pytanie, czy skargi w sprawach błahych, pozbawione realnego znaczenia dla ochrony praw gwarantowanych

³² Decyzja ETPC z 19.1.2010 r., nr skargi 22051/07. Orzeczenie to było omawiane m.in. w: Z. Kmiecik, op.cit., s. 19–24; M.A. Nowicki, op. cit., s. 114–115.

³³ *Bock przeciwko Niemcom*, s. 4.

³⁴ Protokół nr 14 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zmieniający system kontroli Konwencji, sporządzony 13.5.2004 r., wszedł w życie 1.6.2010 r.

Konwencją Europejską, mogą być nadal odrzucane na podstawie art. 35 ust. 3 lit. a EKPC – jako nadużycie prawa do skargi.

Na temat relacji pomiędzy nową przesłanką znaczącego uszczerbku a kryterium nadużycia prawa do skargi Trybunał strasburski wypowiedział się kilka miesięcy później, wydając decyzję w sprawie *Dudek przeciwko Niemcom*³⁵. Dotyczyła ona kilku skarg obejmujących, podobnie jak w sprawie *Bock*, zarzuty naruszenia art. 6 i 13 EKPC w związku z przewlekłością postępowań sądowych, w których skarżący (prowadzący praktykę dentyścyczną) dochodził zapłaty kwot w wysokości od 71 do 312 euro z tytułu realizacji kontraktów na świadczenie usług stomatologicznych, zawartych w jego imieniu i rozliczanych przez korporację zawodową.

Zdaniem ETPC brzmienie art. 35 § 3 Konwencji Europejskiej jasno wskazuje, że nowa przesłanka nie zastępuje kryteriów dopuszczalności określonych w 35 § 3 lit. a EKPC, lecz stanowi dla nich alternatywę. Sprzeczne z celami wprowadzenia przesłanki znaczącego uszczerbku byłoby również przyjęcie, że pozbawiła ona znaczenia część dorobku orzeczniczego Trybunału dotyczącego przesłanek dopuszczalności, która pochodzi sprzed daty wejścia w życie Protokołu nr 14³⁶. W ocenie ETPC podejście orzecznicze wyrażone w sprawie *Bock* pozostaje zatem nadal aktualne³⁷.

W sprawie *Dudek przeciwko Niemcom* Trybunał uznał, że badane skargi nie są oczywiście bezzasadne, a jednocześnie, że nie może ich odrzucić korzystając z przesłanki znaczącego uszczerbku, ponieważ w niemieckim porządku prawnym nie istniał ówczesnie skuteczny środek odwoławczy w przypadku przewlekłości postępowań cywilnych (sprawa nie została „należycie rozpatrzona przez sąd krajowy”). Zastosował więc instytucję nadużycia prawa do skargi, przywołując uzasadnienie swojej decyzji ze sprawy *Bock* i sformułowane w niej wskazówki dotyczące oceny, czy występuje nadużycie. Przede wszystkim zauważył, że żądane przez skarżącego sumy były bardzo drobne i ich utrata nie zagrażała funkcjonowaniu praktyki dentyścycznej. Ponadto ETPC nie dostrzegł, by sprawa wiązała się z jakąkolwiek ważną kwestią o zasadniczym znaczeniu, np. strukturalnym problemem mającym swoje źródło w prawie niemieckim. Jednocześnie ponownie podkreślił problem nadmiernego obciążenia Trybunału strasburskiego oraz zaległości orzecznich w sądach krajowych, do powstania których procesy inicjowane przez skarżącego się przyczyniały. Skrytykował wreszcie zachowanie skarżącego w trakcie postępowania przed samym ETPC³⁸

³⁵ Decyzja z 23.11.2010 r., nr skarg: 12977/09, 15856/09, 15890/09, 15892/09, 16119/09.

³⁶ *Dudek przeciwko Niemcom*, s. 8: *The wording of Article 35 § 3 of the Convention clearly establishes that the new requirement is an alternative to and not a replacement of the other inadmissibility criteria contained in Article 35 § 3 (a) of the Convention. A holding that the new requirement rendered parts of the Court's case-law on its admissibility requirements predating the entering into force of Protocol No. 14 nugatory, would also run counter to the purpose of its introduction.*

³⁷ Ibidem.

³⁸ Skarżący uporczywie wysyłał do Trybunału bardzo obszerne pisma po upływie terminu do ich wnoszenia i pomimo otrzymania ze strony organu wyraźnej informacji, że nie zostaną one uwzględnione.

oraz negatywnie ocenił jego oczekiwania co do wysokości słusznego zadośćuczynienia – jako całkowicie nieproporcjonalne do drobnych sum, których dotyczyły postępowania krajowe³⁹. Wszystkie te elementy stanowiły podstawę do podjęcia przez Trybunał decyzji o odrzuceniu skargi ze względu na nadużycie prawa do jej wniesienia⁴⁰.

Podsumowując, po wejściu w życie Protokołu nr 14 skargi błahe mogą być eliminowane przy zastosowaniu przesłanki znaczącego uszczerbku⁴¹, dlatego w odniesieniu do wspomnianej kategorii spraw kryterium nadużycia prawa do skargi utraciło na znaczeniu. W pewnych sytuacjach, w szczególności w przypadku braku należytego rozpatrzenia sprawy przez sąd krajowy, jest ono jednak nadal wykorzystywane. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że zakres tego rodzaju sytuacji ulegnie zawężeniu po wejściu w życie Protokołu nr 15 do EKPC⁴², który modyfikując art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji ułatwi Trybunałowi uznawanie skarg za niedopuszczalne ze względu na brak znaczącego uszczerbku, ponieważ usuwa ograniczenie związane z wymogiem należytego rozpatrzenia sprawy przez sąd krajowy. Zmiana ta służyć ma wzmocnieniu działania zasady de minimis non curat praetor w ramach mechanizmu skargowego EKPC, a co za tym idzie – usprawnić jego funkcjonowanie⁴³.

Wypada dodać, że w procedurach skargowych systemu traktatowego przesłanka „uszczerbku” jako warunek dopuszczalności skargi przewidziana została jedynie w PF-MPPGSK. Zgodnie z art. 4 tego protokołu Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych może, jeśli to konieczne, odmówić rozpatrzenia skargi, gdy nie wskazuje ona, że autor doznał wyraźnego uszczerbku (*has suffered a clear disadvantage*), chyba że Komitet uzna, iż skarga rodzi poważną kwestię o znaczeniu ogólnym. W przypadku pozostałych komitetów traktatowych narzędziem, które pozwala im uwalniać się od konieczności rozpatrywania co do istoty skarg błahych, nieposiadających realnego znaczenia dla zapewnienia realizacji chronionych praw i wolności człowieka, pozostaje kryterium nadużycia prawa do skargi.

W świetle orzecznictwa strasburskiego nadużycie prawa do skargi zachodzi również wtedy, gdy autor zawiadomienia zmierza do wprowadzenia organu

³⁹ Ostatni argument Trybunału budzi pewne wątpliwości – wydaje się, że wysokość słusznego zadośćuczynienia, o jakie wnosi skarżący, nie powinna być brana pod uwagę przy ocenie dopuszczalności skargi, nawet jeżeli jest wygórowana.

⁴⁰ Na temat sprawy *Dudek przeciwko Niemcom* w kontekście warunku znaczącego uszczerbku por. także K. Holy, „*Significant Disadvantage*” Suffered by the Applicant as a New Admissibility Criterion in the Proceedings before the European Court of Human Rights – Necessary Development or too Far-Reaching Restriction on the Access to Court?, „Silesian Journal of Legal Studies” 2012, no. 4, s. 24.

⁴¹ Ibidem, s. 30–31.

⁴² Protokół nr 15 zmieniający Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony 24.6.2013 r., wejdzie w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa–strony EKPC (na dzień 1.9.2016 r. został ratyfikowany przez 32 państwa).

⁴³ *Explanatory Report to Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Council of Europe Treaty Series No. 213, s. 4.

międzynarodowego w błąd świadomie opierając skargę na nieprawdziwych faktach⁴⁴, np. formułuje w niej nieprawdziwe twierdzenia⁴⁵, opisując stan faktyczny celowo pomija zdarzenia o zasadniczym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy⁴⁶, przedstawia sfałszowane dokumenty⁴⁷ bądź podaje się za inną osobę⁴⁸. Jaskrawym przykładem tego rodzaju nadużycia, pochodzącym z praktyki ETPC ostatnich lat, może być sprawa *Gogitidze i inni przeciwko Gruzji*⁴⁹, w której jednym ze skarżących był jakoby pan Tengiz Gogitidze, reprezentowany przez pełnomocnika. Skarga została wniesiona w jego imieniu 4 lipca 2005 roku, a w listopadzie Trybunałowi przedstawione zostało pełnomocnictwo, rzekomo podpisane przez skarżącego 22 października 2005 roku. Tymczasem pan Gogitidze zmarł 7 maja 2005 roku, co stwierdzał akt zgonu dołączony później do akt sprawy.

Komitet Praw Człowieka oraz pozostałe organy traktatowe w sytuacjach podobnych do opisanych wyżej wykazują powściągliwość w podejmowaniu decyzji o odrzuceniu skargi na podstawie kryterium nadużycia prawa do jej wniesienia. Przykładowo, w sprawie *Altesor przeciwko Urugwajowi*⁵⁰ Komitet Praw Człowieka uznał skargę za dopuszczalną, mimo że jej autorzy usiłowali zataić fakt, iż uprzednio zarzuty dotyczące tego samego naruszenia przedstawili Międzypaństwowej Komisji Praw Człowieka i wysiłki te spowodowały znaczne wydłużenie czasu trwania postępowania przed organem systemu traktatowego⁵¹.

Również Komitet Przeciwko Torturom w sprawie *A.M. przeciwko Francji*⁵² powstrzymał się od stwierdzenia, że wystąpiło nadużycie prawa do skargi, choć francuskie władze przedstawiały poważne argumenty świadczące o tym, iż dokumenty złożone przez skarżącego (listy gończe oraz inne oficjalne pisma sporządzone jakoby przez organy Demokratycznej Republiki Konga) są sfałszowane. Ostatecznie skarga została uznana za niedopuszczalną z powodu jej niewystarczającego uzasadnienia.

W praktyce Komitetu Praw Człowieka przesłanka nadużycia prawa do skargi była natomiast wykorzystywana w sytuacjach, gdy pomiędzy domniemanym naruszeniem a skierowaniem zawiadomienia do organu traktatowego upłynął nadmiernie długi czas. Wynika to z faktu, że PF-MPPOP, w odróżnieniu

⁴⁴ Wyroki ETPC w sprawach: *Varbanov przeciwko Bułgarii* z 5.10.2010 r., nr skargi 31365/96, § 36; *Kowal przeciwko Polsce* z 2.10.2012 r., nr skargi 21913/05, § 39.

⁴⁵ Por. np. decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *X. przeciwko Niemcom* z 4.4.1967 r., nr skargi 2364/64 (skarżący wprowadził Komisję w błąd twierdząc, że nie był informowany o decyzjach organów sądowych w postępowaniach prowadzonych na szczeblu krajowym, gdy tymczasem decyzje te były mu doręczane, a w jednym z postępowań zawarł nawet ugodę).

⁴⁶ Wyrok ETPC w sprawie *Al-Nashif przeciwko Bułgarii* z 20.6.2002 r., nr skargi 50963/99; decyzja ETPC w sprawie *Hüttner przeciwko Niemcom* z 9.6.2006 r., nr skargi 23130/04, § 2; decyzja ETPC w sprawie *Kowal przeciwko Polsce* z 18.9.2012 r., nr skargi 2912/11, § 32.

⁴⁷ Decyzja ETPC w sprawie *Jian przeciwko Rumunii* z 30.3.2004 r., nr skargi 46640/99.

⁴⁸ Decyzja ETPC w sprawie *Drijfhout przeciwko Holandii* z 19.9.2009 r., nr skargi 51721/09.

⁴⁹ Wyrok ETPC z 12.5.2015 r., nr skargi 36862/05.

⁵⁰ Opinia z 28.3.1982 r., nr skargi 10/1977, CCPR/C/15/D/10/1977.

⁵¹ *Ibidem*, § 6.

⁵² Decyzja z 5.5.2010 r., nr skargi 302/2006, CAT/C/44/D/302/2006.

od Konwencji Europejskiej, nie określa terminu do wniesienia skargi⁵³. Zgodnie z poglądem Komitetu, który został wyrażony w sprawie *Gobin przeciwko Mauritiusowi*⁵⁴, „Protokół fakultatywny nie przewiduje terminu do przedkładania zawiadomień i zwłoka z wniesieniem zawiadomienia sama przez się nie oznacza jeszcze, że zachodzi nadużycie prawa do skargi. Jednak w pewnych okolicznościach Komitet oczekuje rozsądnego wyjaśnienia usprawiedliwiającego opóźnienie”⁵⁵. W braku takiego wytłumaczenia pięcioletnia zwłoka, z jaką organ traktatowy miał do czynienia w sprawie Gobin, została uznana za nadużycie prawa do skargi. Trzeba zaznaczyć, że przy podejmowaniu decyzji o niedopuszczalności skargi w omawianej sprawie pięciu członków Komitetu nie zgodziło się z opinią większości, wskazując, iż organ działał *ultra vires*. Stanowisko organu traktatowego przedstawiane w późniejszym orzecznictwie dotyczącym opóźnienia w złożeniu skargi stało się ostrożniejsze. W sprawie *Alba Cabriada przeciwko Hiszpanii* Komitet Praw Człowieka stwierdził, że: „Protokół fakultatywny nie ustanawia żadnego terminu dla składania zawiadomień i czas, który upłynął przed złożeniem zawiadomienia, z wyjątkiem sytuacji wyjątkowych, nie stanowi sam w sobie nadużycia prawa do wniesienia skargi”⁵⁶. Co istotne, praktyka korzystania przez Komitet Praw Człowieka (na zasadzie wyjątku) z omawianego kryterium dopuszczalności w przypadkach zwłoki ze złożeniem skargi została ostatecznie sformalizowana i znalazła odzwierciedlenie w zmodyfikowanych postanowieniach Regulaminu Komitetu⁵⁷, które są stosowane do skarg wniesionych od dnia 1 stycznia 2012 roku. Zgodnie z art. 96 lit. c Regulaminu: „nadużycie prawa do wniesienia zawiadomienia nie jest, co do zasady, podstawą decyzji o niedopuszczalności *ratione temporis* ze względu na zwłokę w jego złożeniu. Jednakże zawiadomienie może stanowić nadużycie prawa do jego wniesienia, gdy zostanie złożone po upływie pięciu lat od wyczerpania środków krajowych przez autora zawiadomienia lub, tam gdzie ma to zastosowanie, po

⁵³ Temporalnego ograniczenia prawa do wniesienia skargi indywidualnej brak również w KZT, zostało jednak wprowadzone do regulaminu Komitetu Przeciwko Torturom (art. 113 lit. f). Przepis ten jest elastyczny – nie ustala precyzyjnie terminu, a jedynie stanowi, że pomiędzy złożeniem skargi a wyczerpaniem środków krajowych nie może występować nieuzasadniona zwłoka, która powoduje, iż badanie przedstawionych w skardze zarzutów staje się dla samego Komitetu lub dla zainteresowanego państwa nadmiernie utrudnione. Warto dodać, że w sprawie *Agiza przeciwko Szwecji* (decyzja z 20.5.2005 r., nr skargi 233/2003, CAT/C/34/D/233/2003) zainteresowane państwo powoływało się na przesłankę nadużycia prawa do wniesienia skargi, uzasadniając to znacznym upływem czasu pomiędzy przedstawieniem zawiadomienia a momentem naruszenia. Komitet Przeciwko Torturom uznał jednak skargę za dopuszczalną. Instrumentami systemu traktatowego, które precyzyjnie wyznaczają termin do wniesienia skargi indywidualnej, są: MKLDR, PF-MPPGSK oraz PF-KPD.

⁵⁴ Decyzja z 16.7.2001r., nr skargi 787/1997, CCPR/C/72/D/787/1997.

⁵⁵ Ibidem, § 6 (3).

⁵⁶ Opinia z 1.11.2004 r., nr skargi 1101/2002, CCPR/C/82/D/1101/2002, § 6 (3), Por. także decyzja Komitetu Praw Człowieka w sprawie *Ventura przeciwko Hiszpanii* z 31.10.2006, nr skargi 1305/2004, CCPR/C/88/D/1305/2004, § 6 (4); opinia w sprawie *Tripathi przeciwko Nepałowi* z 29.10.2014 r., nr skargi 2111/2011, CCPR/C/112/D/2111/2011, § 6 (4); opinia w sprawie *Molina i inni przeciwko Kolumbii* z 9.7.2015 r., nr skargi 2134/2012, CCPR/C/114/D/2134/2012, § 8 (6).

⁵⁷ *Rules of Procedure of the Human Rights Committee*, CCPR/C/3/Rev. 10.

upływie trzech lat od zakończenia innej międzynarodowej procedury badań lub rozstrzygnięcia sporów, chyba że istnieją powody usprawiedliwiające zwłokę, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności dotyczących zawiadomienia”⁵⁸.

Poważne kontrowersje budzi kwestia, czy obelżywa treść lub obraźliwy bądź wulgarny język skargi to wystarczające okoliczności, by uznać jej wniesienie za nadużycie⁵⁹. W praktyce Europejskiej Komisji Praw Człowieka zdarzył się przypadek podjęcia decyzji o niedopuszczalności skargi z tego powodu, że jej autor, pomimo ostrzeżeń, w toku postępowania pomawiał przedstawiciela zainteresowanego rządu o umyślne dezinformowanie Komisji i w sposób obraźliwy zarzucał mu brak znajomości akt sprawy⁶⁰. Za nadużycie została też uznana skarga w sprawie *X przeciwko Niemcom*⁶¹, ponieważ skarżący w kierowanych do organu strasburskiego pismach posługiwał się sformułowaniami prowokującymi i obraźliwymi dla niemieckich organów państwowych, zarzucając m.in. krajowym sądom posługiwanie się najgorszymi metodami nazistowskimi.

Przywołane decyzje Komisji spotkały się z negatywną reakcją przedstawicieli doktryny. Według Egon Schwelba, pozbawiając osobę uznaną *prima facie* za ofiarę naruszenia możliwości dochodzenia przysługujących jej praw, Komisja przekroczyła swoje kompetencje. Jak zauważył autor, nie można traktować instytucji nadużycia prawa do skargi jako swoistej sankcji za posłużenie się przez jej autora nieodpowiednimi sformułowaniami, jeżeli skarga pod innymi względami spełnia warunki dopuszczalności⁶². Osoby zwracające się do organów międzynarodowych jako „ostatniej deski ratunku” często dają się ponieść emocjom, które odzwierciedla treść zawiadomień, nie powinno to jednak przesądzać o pozbawieniu ich ochrony⁶³.

Późniejsze orzecznictwo ETPC pokazuje, że Trybunał jedynie w ekstremalnych sytuacjach skłonny jest odrzucić skargę ze względu na jej obraźliwy język.

⁵⁸ *An abuse of the right of submission is not, in principle, a basis of a decision of inadmissibility ratione temporis on grounds of delay in submission. However, a communication may constitute an abuse of the right of submission, when it is submitted after 5 years from the exhaustion of domestic remedies by the author of the communication, or, where applicable, after 3 years from the conclusion of another procedure of international investigation or settlement, unless there are reasons justifying the delay taking into account all the circumstances of the communication.*

⁵⁹ Niekiedy instrumenty międzynarodowe tworzące procedury skarg indywidualnych nie przewidują kryterium nadużycia prawa do skargi, ale obraźliwy język, w jakim zostało sformułowane zawiadomienie, wskazują jako odrębną podstawę wydania decyzji o niedopuszczalności. Art. 56 (3) Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów stanowi, że Afrykańska Komisja Praw Człowieka rozpatruje skargi, jeżeli „nie zostały napisane w języku ubliżającym lub obraźliwym dla państwa, którego dotyczą, i jego instytucji, ani dla samej organizacji”. W sprawie *Ligue Camerounaise des Droits de l'Homme v. Cameroon* (65/1992) użycie przez autora wyrażen „trzydzieści lat kryminalnego reżimu neokolonialnego”, „reżim tortur”, „rządy barbarzyństwa” skłoniło Afrykańską Komisję do uznania skargi za niedopuszczalną. Por. *Tenth Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 1996/97*, Annex X, s. 60.

⁶⁰ Decyzja w sprawie *L.R. przeciwko Austrii* z 24.5.1966 r., nr skargi 2424/1965.

⁶¹ Decyzja z 10.2.1967 r., nr skargi 2724/66.

⁶² E. Schwelb, op. cit., s. 331; P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, wyd. 2, Deventer 1990, s. 70.

⁶³ T. Zwart, op. cit., s. 161.

Jak wyjaśnił m.in. w sprawie *Varbanov przeciwko Bułgarii*: „choć posługiwanie się obraźliwym językiem w postępowaniu przed Trybunałem jest bez wątpienia niestosowne, Trybunał uważa, że z wyjątkiem nadzwyczajnych przypadków, skarga może zostać odrzucona jako nadużycie prawa do jej wniesienia jedynie, jeśli została świadomie oparta na nieprawdziwych faktach”⁶⁴. Taki nadzwyczajny przypadek wystąpił według ETPC w sprawie *Řehák przeciwko Czechom*⁶⁵, kiedy to skarżący w korespondencji z organem międzynarodowym formułował oskarżenia, które w opinii Trybunału nie mogły być tolerowane, przekraczały granice normalnej krytyki i stanowiły obrazę sądu. Należy zaznaczyć, że prowokujące, oszczercze i obraźliwe stwierdzenia skarżącego skierowane były nie tylko pod adresem czeskich władz, lecz również samego ETPC, jego sędziów i urzędników Kancelarii⁶⁶, co zapewne nie pozostało bez wpływu na decyzję Trybunału.

Jeżeli natomiast chodzi o praktykę komitetów traktatowego systemu ochrony praw człowieka, to dotychczas nie zdarzyło się, by Komitet Praw Człowieka bądź inny organ traktatowy stwierdził nadużycie prawa do wniesienia skargi wyłącznie z powodu obraźliwego czy oszczerczego języka, w jakim została sformułowana. Warto w tym miejscu odnotować, że w trzech sprawach przeciwko Tunezji, dotyczących stosowania tortur wobec członków islamistycznej organizacji ENNAHDA, Komitet Przeciwko Torturom uznał skargi za dopuszczalne, nie zgadzając się z argumentacją zainteresowanego państwa, iż ze względu na zawarte w nich obraźliwe i oszczercze twierdzenia doszło do nadużycia prawa do skargi. W opinii organu traktatowego każde doniesienie o torturach jest sprawą bardzo poważną, a jedynie przez zbadanie meritum sprawy da się stwierdzić, czy zarzuty autorów zawiadomień mają oszczerczy charakter⁶⁷.

3. Nadużycie związane z zachowaniem skarżącego lub jego pełnomocnika po wniesieniu skargi

Odrzucenie skargi na podstawie kryterium nadużycia prawa do jej wniesienia może być zdaniem komentatorów uzasadnione negatywną oceną postępowania skarżącego (ewentualnie jego pełnomocnika) już po skierowaniu zawiadomienia do międzynarodowej procedury, gdy w toku postępowania skarżący wykazuje brak woli współpracy z organem badającym sprawę lub celowo wprowadza go

⁶⁴ *Varbanov przeciwko Bułgarii*, § 36.

⁶⁵ Decyzja ETPC z 18.5.2004 r., nr skargi 67208/01.

⁶⁶ Skarżący m.in. kwestionował niezależność i bezstronność ETPC, zarzucał mu „likwidowanie podstawowych praw człowieka” oraz akceptację zbrodni popełnionych przez reżim komunistyczny, a także oskarżał czeskich urzędników Kancelarii o stronniczość i działania przestępcze.

⁶⁷ Decyzje Komitetu Przeciwko Torturom w sprawach: *Thabti przeciwko Tunezji* z 14.11.2003 r., nr skargi 187/2001, CAT/C/31/D/187/2001, § 7 (3); *Abdelli przeciwko Tunezji* z 14.11.2003 r., nr skargi 188/2001, CAT/C/31/D/188/2001, § 7 (3); *Ltaief przeciwko Tunezji* z 14.11.2003 r., nr skargi 189/2001, CAT/C/31/D/189/2001, § 7 (3).

w błąd, w szczególności nie reaguje na prośby o uzupełnienie danych zawartych w skardze, nie dotrzymuje terminów, umyślnie podaje fałszywe informacje⁶⁸ lub narusza poufność postępowania⁶⁹.

Trybunał strasburski uznaje skargę za nadużycie w przypadkach, kiedy naruszając obowiązek wynikający z Regulaminu ETPC skarżący nie ujawnia nowego, istotnego faktu, jaki pojawił się w toku postępowania, uniemożliwiając tym samym Trybunałowi wydanie rozstrzygnięcia z pełną wiedzą o okolicznościach sprawy⁷⁰. Przykładowo, w sprawie *Hadrabová i inni przeciwko Czechom*⁷¹, która dotyczyła naruszenia art. 6 i 13 EKPC w aspekcie przewlekłości postępowania, skarżący (reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika) nie poinformowali ETPC, że skorzystali z nowego krajowego środka prawnego, umożliwiającego uzyskanie odszkodowania z tytułu przewlekłości. Ponieważ Trybunał nie otrzymał żadnego wiarygodnego wytłumaczenia przyczyn zaniechania, stwierdził nadużycie prawa do wniesienia skargi.

Skarga może zostać uznana za niedopuszczalną nie tylko z uwagi na zachowanie skarżącego, lecz także jego przedstawicieli. Uzasadniając odrzucenie skargi w sprawie *Bekauri przeciwko Gruzji*⁷² ETPC zwrócił uwagę na „godne ubolewania” działania pełnomocnika, który nie przedstawiał wymaganych pism procesowych, dwukrotnie zgubił akta sprawy oraz nie wykazywał woli współpracy z nowym reprezentantem prawnym skarżącego, co przysparzało Trybunałowi dodatkowej pracy. ETPC nie został ponadto poinformowany ani przez skarżącego, ani przez żadnego z pełnomocników o nowej okoliczności mającej zasadnicze znaczenie dla sprawy⁷³. W rezultacie Trybunał doszedł do wniosku, że „zachowanie skarżącego oraz jego pierwszego przedstawiciela stanowiło «przejaw dokuczliwej nieodpowiedzialności», stojącej w sprzeczności z zapewnionym przez Konwencję prawem do skargi indywidualnej. Zachowanie takie poważnie zakłócało również należyte funkcjonowanie Trybunału”⁷⁴.

W praktyce organów strasburskich zdarzyły się także przypadki zastosowania kryterium nadużycia prawa do skargi jako podstawy do jej odrzucenia z powodu nierespektowania przez skarżącego obowiązku zachowania poufności, dotyczącego negocjacji prowadzonych w ramach postępowania ugodowego⁷⁵. Trybunał strasburski podkreślał przy tym szczególne znaczenie zasady poufności negocjacji ugodowych dla zabezpieczenia zarówno stron, jak i samego

⁶⁸ T. Zwart, op. cit., s. 159.

⁶⁹ M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, wyd. 2, Kehl 2005, s. 853.

⁷⁰ Wyroki ETPC w sprawach: *Miroļubovs i inni przeciwko Łotwie*, § 63; *Europa 7 S.r.l. and Di Stefano przeciwko Włochom* z 7.6.2012 r., nr skargi 38433/09, § 97. Por. też *Practical Guide...*, s. 38.

⁷¹ Decyzja ETPC z 25.9.2007 r., skargi nr 42165/02 i 466/03.

⁷² Wyrok ETPC z 10.4.2012 r., nr skargi 14102/02.

⁷³ Kara dożywotniego pozbawienia wolności, którą pierwotnie wymierzono skarżącemu, została złagodzona do szesnastu lat pozbawienia wolności.

⁷⁴ *Bekauri przeciwko Gruzji*, § 24.

⁷⁵ Szerzej na ten temat por. *Practical Guide...*, s. 38–39; M.A. Nowicki, op. cit., s. 115–117.

Trybunału, przed wszelkimi próbami wywierania nacisków politycznych lub innego rodzaju presją⁷⁶.

Komitety traktatowe w zbliżonych przypadkach wydają się unikać korzystania z przesłanki nadużycia prawa do skargi. Świadczyć może o tym decyzja Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet wydana w sprawie *M.P.M. przeciwko Kanadzie*⁷⁷. Skarżąca – obywatelka Meksyku – nie poinformowała organu traktatowego o swoim dobrowolnym powrocie do ojczystego kraju, choć przedmiotem skargi był zarzut naruszenia KLDK w związku z grożącą jej w Kanadzie deportacją do Meksyku, a wyjazd nastąpił już po zainicjowaniu międzynarodowej procedury skargowej. Organ traktatowy uznał wprowadzenie skargę za niedopuszczalną, ale nie ze względu na nadużycie prawa do skargi, lecz z powodu jej niewystarczającego uzasadnienia.

4. Nadużycie w kontekście motywów skarżącego

Kolejna grupa przypadków, które – jak wskazuje się w doktrynie – potencjalnie mogą być uznane za nadużycie prawa do skargi, to sytuacje, gdy skarżącymi kieruje nie pragnienie uzyskania należytej ochrony prawnej, ale inne pobudki, zwłaszcza dążenie do wykorzystania międzynarodowej procedury jako narzędzia propagandowego w walce politycznej lub chęć uniknięcia odpowiedzialności karnej⁷⁸.

Dotychczas w ramach procedur systemu traktatowego nie zdarzyło się jednak, by organ międzynarodowy badający sprawę odrzucił skargę jedynie z powodu działania jej autora z motywów politycznych czy propagandowych, chociaż parokrotnie państwa, przeciwko którym kierowane były zarzuty naruszenia MPPOP lub KZT, zwracały uwagę komitetom traktatowym na tego rodzaju pobudki skarżących⁷⁹. Komitet Przeciwko Torturom stwierdził nawet wprost, że polityczne lub partyjne zaangażowanie domniemanych ofiar nie stoi na przeszkodzie rozpatrzeniu sprawy⁸⁰.

Z drugiej strony wydaje się, że to właśnie wzgląd na pobudki skarżącego, który działając z rozmysłem chciał wykorzystać międzynarodową procedurę kontrolną dla uniknięcia legalnie orzeczonych sankcji karnych, skłonił Komitet Praw Człowieka do skorzystania z kryterium nadużycia prawa do skargi

⁷⁶ *Miroľubovs i inni przeciwko Lotwie*, § 66.

⁷⁷ Decyzja z 24.2.2012 r., nr skargi 25/2010, CEDAW/C/51/D/25/2010.

⁷⁸ M.A. Nowicki, op. cit., s. 114; T. Zwart, op. cit., s. 156–157.

⁷⁹ Por. opinia Komitetu Praw Człowieka w sprawie *Cabreira przeciwko Urugwajowi* z 21.7.1983, nr skargi 105/1981, CCPR/C/OP/2, § 4; decyzja Komitetu Praw Człowieka w sprawie *Croes przeciwko Holandii* z 7.11.1988 r., nr skargi 164/1984, CCPR/C/34/D/164/1984, § 5 (3); decyzje Komitetu Przeciwko Torturom w sprawach: *Thabti przeciwko Tunezji*, § 4 (11); *Abdelli przeciwko Tunezji*, § 4 (9); *Ltaief przeciwko Tunezji*, § 4 (12) i 4 (14); *Ben Salem przeciwko Tunezji*, § 4 (3).

⁸⁰ *Thabti przeciwko Tunezji*, § 7 (3); *Abdelli przeciwko Tunezji*, § 7 (3); *Ltaief przeciwko Tunezji*, § 7 (3).

w sprawie *Estevill przeciwko Hiszpanii*⁸¹. Dotyczyła ona rzekomego naruszenia prawa do odwołania do sądu wyższej instancji w postępowaniu karnym (art. 14 § 5 MPPOP), przy czym skargę wniósł były sędzia, posiadający bardzo duże doświadczenie (co zostało podkreślone przez organ traktatowy w uzasadnieniu decyzji), skazany za przestępstwa popełnione w związku z wykonywaniem swych funkcji. Orzeczenie zostało wydane przez hiszpański Sąd Najwyższy i nie przysługiwała od niego apelacja. Istotny był fakt, że to sam skarżący nalegał uprzednio, by jego sprawa została rozpatrzona w pierwszej instancji właśnie przez najwyższy trybunał krajowy, jako jedyny kompetentny organ. Postępując w ten sposób, w ocenie Komitetu Praw Człowieka dobrowolnie zrezygnował z przysługującego mu prawa do odwołania⁸².

Warto również odnotować decyzję Komitetu Przeciwko Torturom w sprawie *P.R. przeciwko Hiszpanii*⁸³. Autor skargi twierdził, że został pobity przez funkcjonariuszy lokalnej policji, a ponieważ jego skarga przeciwko policjantom na szczeblu krajowym została rozpatrzona nie w trybie właściwym dla przestępstw, lecz w ustnym postępowaniu przewidzianym dla wykroczeń, zarzucił hiszpańskim władzom naruszenie art. 12 oraz art. 13 KZT. Jak jednak zauważył organ traktatowy, zastosowanie ustnego trybu postępowania spowodowane było wnioskiem obrońcy samego skarżącego, który zwrócił się do sądu z prośbą o połączenie sprawy pobicia jego klienta z już toczącą się sprawą dotyczącą znieważenia funkcjonariuszy policji. Do czasu wydania orzeczenia autor skargi mógł wnieść o zastosowanie zwykłej procedury, odnoszącej się do przestępstw, zamiast postępowania w sprawie wykroczeń, lecz tego nie uczynił. Fakt, że następnie powołał się na powyższe okoliczności jako podstawę zawiadomienia do organu międzynarodowego, w opinii Komitetu Przeciwko Torturom uzasadniał stwierdzenie nadużycia prawa do wniesienia skargi⁸⁴.

Przykładem sprawy z praktyki organów strasburskich, w której przy ocenie dopuszczalności skargi z perspektywy kryterium nadużycia prawa uwzględnione zostały motywy skarżącej, zidentyfikowane przez Europejską Komisję Praw Człowieka jako dążenie wyłącznie do uniknięcia odpowiedzialności karnej, jest sprawa *Ilse Koch przeciwko Niemcom*⁸⁵. Skarżąca, małżonka byłego komendanta obozu koncentracyjnego w Buchenwaldzie, skazana po wojnie za liczne zbrodnie (m.in. podżeganie do zabójstwa), zapewniała o swojej niewinności, wskazywała na brak możliwości obrony w postępowaniu krajowym i domagała się zwolnienia z więzienia, nie przywołując jednak żadnych konkretnych postanowień EKPC. Komisja uznała, że Ilse Koch, „przedstawiając całą serię oskarżeń i zarzutów nieposiadających żadnego oparcia w Konwencji zmierza jedynie do uniknięcia

⁸¹ Decyzja z 25.3.2003 r., nr skargi 1004/2001, CCPR/C/77/D/1004/2001.

⁸² Ibidem, § 6 (2).

⁸³ Decyzja z 23.11.2000 r., nr skargi 160/2000, CAT/C/25/D/160/2000.

⁸⁴ Ibidem, § 6 (3) i 7.

⁸⁵ Decyzja z 8.3.1962 r., nr skargi 1270/61. Szerzej na ten temat por. E. Schwelb, op. cit., s. 317–318.

konsekwencji wyroku skazującego; wniesienie skargi stanowi z tych względów oczywiste i typowe nadużycie prawa do skargi indywidualnej”⁸⁶.

Należy zaznaczyć, że podobnie jak komitety traktatowe organy strasburskie unikają odrzucania skarg wyłącznie z powodu propagandowych bądź politycznych pobudek skarżących. W sprawie *Lawless przeciwko Irlandii* Europejska Komisja Praw Człowieka wskazała wprost, że fakt, iż skarga była inspirowana chęcią uzyskania rozgłosu i motywami politycznymi, nawet gdy zostanie ustalony, niekoniecznie sam w sobie będzie prowadził do uznania skargi za nadużycie prawa do jej wniesienia⁸⁷. W świetle orzecznictwa strasburskiego, aby doszło do stwierdzenia nadużycia prawa do skargi, powinny wystąpić dodatkowe elementy – np. skarga nie jest poparta faktami lub nie ma związku z zakresem działania EKPC⁸⁸ bądź skarżący wypowiadając się publicznie (w szczególności w środkach masowego przekazu) na temat postępowania przed Trybunałem strasburskim często posługuje się przesadzonymi lub prowokacyjnymi sformułowaniami, które kwestionują bezstronność ETPC, stanowią nieuzasadniony atak na organy państwowe zaangażowane w postępowanie bądź w inny sposób poważnie utrudniają Trybunałowi prowadzenie sprawy⁸⁹.

5. Podsumowanie

Zakres znaczeniowy terminu „nadużycie prawa do skargi” jest nieostry, dlatego, jak słusznie zauważa Zbigniew Kmiecik⁹⁰, pojęcie to musi podlegać zabiegom interpretacyjnym, które polegają przede wszystkim na poszukiwaniu funkcji, jaką spełniać ma kryterium nadużycia prawa w procesie oceny dopuszczalności skarg indywidualnych, badanych w ramach międzynarodowych mechanizmów skargowych.

Wydaje się, że Trybunał strasburski oraz komitety eksperckie badające zawiadomienia w traktatowym systemie ochrony praw człowieka postrzegają omawiane kryterium jako instrument, który ma zapewniać, by instytucja skargi indywidualnej była wykorzystywana dla celów, dla których została stworzona – realnego wzmocnienia chronionych praw i wolności człowieka. Stąd też na podstawie przesłanki nadużycia prawa do skargi eliminowane są w szczególności

⁸⁶ Ibidem, in fine: *dans les circonstances rappelées plus haut et en avançant une série d'allégations et de griefs auxquels la Convention ne fournit pas le moindre appui, ne cherche qu'à échapper aux conséquences de sa condamnation; que l'introduction de la présente requête constitue, dans ces conditions, un abus manifeste et caractérisé du droit de recours individuel.*

⁸⁷ Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 19.12.1959 r., nr skargi 332/57, s. 46: *the fact that the Application was inspired by motives of publicity and political propaganda, even if established, would not by itself necessarily have the consequence that the Application was an abuse of the right of petition.*

⁸⁸ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *McFeeley i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* z 15.5.1980 r., nr skargi 8317/78, s. 45.

⁸⁹ Decyzja ETPC w sprawie *The Georgian Labour Party przeciwko Gruzji* z 22.5.2007 r. nr skargi 9103/04, s. 24. Por. także M.A. Nowicki, op. cit., s. 113–114.

⁹⁰ Z. Kmiecik, op. cit., s. 24–25.

zawiadomienia dotyczące kwestii bardzo błahych, niepoważne lub oparte na nieprawdziwych faktach. ETPC traktuje ponadto omawianą przesłankę jako procesowe narzędzie reakcji na zachowania zakłócające postępowanie i utrudniające należyte rozpatrzenie sprawy, odrzucając skargi np. w przypadkach naruszenia przez skarżącego obowiązku zachowania poufności lub obowiązku powiadomienia Trybunału o nowych, istotnych dla sprawy wydarzeniach, a nawet (w sytuacjach ekstremalnych) z powodu używania przez skarżącego skrajnie obraźliwego języka. Komitety traktatowe w podobnych przypadkach zdają się być na razie bardziej powściągliwe w korzystaniu z kryterium nadużycia prawa do skargi, co częściowo można tłumaczyć mniejszym w porównaniu do Trybunału strasburskiego obciążeniem napływającymi skargami (a zatem mniejszą potrzebą selekcji skarg, które powinny być rozstrzygane co do istoty) oraz skromniejszym dorobkiem orzecznictwa.

Analizowane orzecznictwo pokazuje również, że często w praktyce zacierają się różnice między nadużyciem prawa do skargi, niedopuszczalnością *ratione materiae* oraz niedopuszczalnością z powodu braku dostatecznego uzasadnienia skargi. Przesłanek tych nie da się w sposób rozdzielny sklasyfikować⁹¹.

THE ABUSE OF THE RIGHT TO SUBMIT A COMMUNICATION AS THE ADMISSIBILITY CRITERION OF COMPLAINTS TO THE ECHR AND THE TREATY-BODIES IN THE UN HUMAN RIGHTS MONITORING SYSTEM

Key words: admissibility criteria of individual communications, abuse of the right to submit a communication (complaint), significant disadvantage, treaty-bodies, European Court of Human Rights

Summary

The aim of the article is to compare, by analyzing the case law of the European Court of Human Rights (ECHR) and the UN treaty bodies, the manner in which international organs interpret and apply the 'abuse of the right to submit a communication' criterion while they examine the admissibility of individual complaints. Although the criterion in question has been provided for in the European Convention on Human Rights and in the provisions of nearly all conventions of the UN treaty-based human rights monitoring system which establish individual communications procedures, neither of those instruments defines clearly its scope and meaning. According to the ECHR, the concept of the 'abuse' should be understood in the ordinary sense assigned to it in general legal theory – as the harmful exercise of a right for purposes other than those for which it is designed. In practice the ECHR and the treaty-bodies relatively rarely reject complaints on grounds of abuse. On the other hand this criterion is applied in different categories of cases, which are not easy to classify. The ECHR while using the 'abuse' clause takes into consideration not only factors concerning the complaint as such (e.g. its frivolous or vexatious nature, offensive language or the fact that it has been knowingly based on untrue facts), but also the conduct of the complainant or the complainant's representatives after the communication to the international body has been made (e.g. breach of confidentiality in friendly-settlement

⁹¹ A. Michalska, *Skarga o naruszenie praw człowieka do Komitetu Praw Człowieka (Geneva)*, Warszawa 1995, s. 37.

proceedings). The analysis of the case-law seems to indicate that so far the UN treaty bodies have shown greater than the ECHR restraint in the process of assessing the admissibility of individual complaints on the basis of the 'abuse of the right'. Such attitude may partly be explained by the fact that they are much less overburdened by increasing caseload, thus their need to filter communications is lower.