

ANNA MICHALSKA, JAN SANDORSKI

## MIĘDZYNARODOWA OCHRONA PRAWA DO WYŻYWIENIA

Kryzys żywnościowy. Dla mieszkańców Północy problem głodu jest słabo wyobrażalny; kojarzy się on bądź z dawnymi latami, bądź z suszą w Afryce, o której czasami donoszą środki masowego przekazu. Tymczasem statystyki są alarmujące. Kilkanaście milionów ludzi umiera rocznie z głodu lub niedożywienia. Z tych samych przyczyn umiera codziennie 40 tys. dzieci, a więc około 15 milionów rocznie<sup>1</sup>.

Ponad dwie trzecie populacji światowej produkuje mniej niż jedną trzecią światowych zasobów żywnościowych. W 1974 r. spodziewano się, że w przeciągu kolejnych 10 lat przepaść pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się pogłębi się, a zjawisko głodu i niedożywienia stanie się groźniejsze<sup>2</sup>. Te smutne prognozy sprawdziły się. Trafne okazały się również przewidywania WHO z 1980 r. na temat światowej sytuacji zdrowotnej, niż „w przeciwieństwie do wcześniejszych oczekiwań, mimo podjęcia szeregu środków przez różne ciała rządowe, rozrasta się problem niedożywienia i rodzi się potrzeba nowej strategii dla jego rozwiązania”<sup>3</sup>.

Na razie nie można jeszcze twierdzić, że świat nie jest w stanie się żywić. Światowe zbiory zbóż pozwoliłyby dziś na dostarczenie każdemu mieszkańcowi naszej planety 3000 kalorii i 65 gramów protein dziennie, co znacznie przewyższa minimalne standardy żywnościowe. Sprawa sprowadza się więc do należytej dystrybucji żywności oraz do zwalczania ubóstwa uniemożliwiającego zakup wystarczającej ilości pożywienia. Skala potrzeb państw biednych jest ogromna. Potrzebom tym sprostać można tylko w wyniku zjednoczonego wysiłku wszystkich państw świata. Istotne znaczenie ma tutaj także pokierowanie rozwojem współpracy w skali globalnej, tak aby zaczęły znikać z politycznej mapy świata państwa pogrążające się w biedzie, by zlikwidowane zostały strefy głodu, by każdy człowiek czuł, że nic nie zagraża jego biologicznej egzystencji.

<sup>1</sup> UNICEF, *The State of the World's Children*, New York 1984.

<sup>2</sup> *Deklaracja Uniwersalna o Ostatecznej Eliminacji Głodu i Niedożywienia*, uchwalona 16 X 1974 r. przez Światową Konferencję Żywnościową ONZ, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 3348 (XXIX) z 17 XII 1974 r.

<sup>3</sup> *Sixth Report of the Global Health Situation 1973—1977*, Part I: *Global Analysis*, New York 1980, s. 142.

Liczba mieszkańców naszego globu do końca XX w. wzrosła o 1 miliard. Nowo narodzeni powiększą przede wszystkim populacje krajów zlokalizowanych na Południu. Społeczność międzynarodowa w swym własnym interesie musi pomyśleć o zapewnieniu im godziwych warunków bytowania. W XXI wiek system Narodów Zjednoczonych powinien wejść z efektywnym, rozsądnie zaplanowanym, umiejętnie kierowanym, wszechstronnym programem światowego dobrobytu. Jego celem powinno być przekształcenie gnębionej konfliktami społeczności międzynarodowej w „welfare international community”. Niezbędne jest, aby program taki miał u swych podstaw zasady moralności i sprawiedliwości międzynarodowej. Rozwojowi gospodarczemu państw słabszych musi wyjść naprzeciw system preferencji tworzący dla nich daleko idące przywileje. Wobec tych państw należałoby zrezygnować z liberalnych zasad wolnego rynku i objąć je interwencjonistycznymi działaniami społeczności międzynarodowej<sup>4</sup>. Źródłem pomocy państw rozwiniętych nie może być wyłącznie poczucie litości dla biednych i głodujących, lecz przede wszystkim świadomość, iż nędza i głód zagrażają globalnemu pokojowi świata. Klarowne, jednoznaczne normy międzynarodowe dotyczące prawa do żywienia powinny towarzyszyć światowemu programowi dobrobytu.

Normatywny kształt prawa do żywienia. Kwestia znaczenia poszczególnych praw człowieka i ich hierarchii jest jedną z najbardziej skomplikowanych moralnie, a także ideologicznie. W rezolucjach różnych organów ONZ wielokrotnie podkreślano równorzędność wszystkich praw człowieka, ale zarówno rządy, jak i doktryna częstokroć eksponują dominujące znaczenie niektórych praw czy też całych ich pakietów. I tak np. S. Corovitz pierwszoplanowe miejsce przypisuje prawu do żywienia argumentując, iż kiedy atakuje głód, wszystkie pozostałe prawa człowieka tracą znaczenie i wartość<sup>5</sup>. Nie podzielamy tego poglądu, mimo że nie można mieć wątpliwości, że dewastacja tkanki społecznej spowodowana głodem jest szczególnie tragiczna w skutkach i powoduje psychiczną i fizyczną degenerację społeczeństwa. Tendencji do wyeksponowania prawa do żywienia sprzyja też fakt, że stosunkowo łatwo jest zdefiniować jego treść i to przy użyciu naukowych pojęć, a nie przez odwołanie się do szczytnych, lecz często mglistych lub wieloznacznych ideałów. Łatwo też uzyskać międzynarodowy consensus co do proklamowania tego prawa, ponieważ każda ideologia jest przeciwna klęskom

<sup>4</sup> Por. szerzej J. Sandorski, *ONZ w obliczu XXI wieku*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1988, z. 3, s. 30.

<sup>5</sup> S. Corovitz, *Bigotry, Loyalty and Malnutrition*, w: *Food Policy: The Responsibility of the United States in the Life and Death Choices*, pod red. J. Browna, M. Shue'a, New York 1977, s. 131.

głodu, a zatem na tle tego prawa nie dochodzi do sporów ideologicznych i doktrynalnych. Nadmierne eksponowanie prawa do żywienia niesie jednak ze sobą pewne niebezpieczeństwo, a mianowicie tendencję do pomniejszania znaczenia praw i wolności publicznych. Godziłoby to w podstawowe zasady leżące u podstaw zarówno koncepcji, jak i normatywnego katalogu praw człowieka. Dyktatorzy skłonni byłiby realizować to prawo w celu propagandowego wykorzystania faktu, że w ich krajach nikt nie jest głodny, ignorując jednocześnie wolności osobiste i prawa polityczne. Alternatywa „chleb albo wolność” nigdzie nie zyskała społecznej aprobaty.

Podjęmując próbę analizy prawa do żywienia w kształcie, w jakim zostało ono sformułowane w instrumentach międzynarodowych, zdajemy sobie sprawę z tego, że jego zagwarantowanie warunkowane jest realizacją innych praw człowieka — i to nie tylko społeczno-ekonomicznych. Uwzględnienie tych wszystkich uwarunkowań przekraczałoby oczywiście ramy tego opracowania. Przyjmując, że prawo do żywienia jest integralną częścią katalogu praw człowieka, nie zamierzamy wartościować znaczenia tego prawa, gdyż byłby to zabieg sztuczny zarówno ze względów metodologicznych, jak i doktrynalnych.

Prawo do żywienia formułowane było na przestrzeni prawie 40 lat w instrumentach międzynarodowych o różnym stopniu ogólności, różnym zasięgu obowiązywania i różnej mocy obowiązującej. Niecelowe wydaje się omawianie „historii” tego prawa, toteż zamiast kryterium chronologii, autorzy przyjmują stopień ogólności i zakres ich obowiązywania jako podstawę systematyki swych rozważań. Pomijamy przy tym te dokumenty i przepisy, które tylko pośrednio dotyczą prawa do żywienia, a więc te, które formują prawa ułatwiające czy warunkujące realizację prawa do żywienia.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stanowi, że „każdy człowiek ma prawo do odpowiedniego poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to żywienie, odzież, mieszkanie...” (art. 25, pkt 1). We wstępnych projektach proponowano „odpowiednie żywienie” (*nourriture convenable*) lub „wystarczające żywienie” (*nourriture suffisante*), przy czym przewidywano nałożenie na państwa wyraźnych obowiązków w zakresie realizacji tego prawa. Silna była również tendencja, aby prawo do żywienia sformułować jako gwarancję prawa do ochrony zdrowia<sup>6</sup>. W przyjętej ostatecznie wersji żywienie traktowane jest jako jeden z elementów, które składają się na treść prawa do odpowiedniego poziomu życia, natomiast odrębne „prawo do żywienia” nie zostało w Deklaracji sformułowane. Krytyka

<sup>6</sup> Por. szerzej A. Verdoot, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain-Paris 1964, s. 233–241.

tego rozwiązania ze strony FAO miała istotny wpływ na przyszły kształt prawa do żywienia<sup>7</sup>.

Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych formułuje „prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to odpowiednie żywienie ...”, a także „prawo każdego do wolności od głodu” (art. 11, pkt 1 i 2). Miejsce tego artykułu wśród innych przepisów międzynarodowych o prawie do żywienia, o których niżej będzie mowa, jest szczególne z kilku względów. Po pierwsze — w pracach przygotowawczych uczestniczyły główne agencje wyspecjalizowane, w tym MOP, UNESCO, WHO, a w końcowej fazie — FAO. Można więc oczekiwać, że organizacje te przyjmą cytowane postanowienie jako wskazówkę w swej działalności. Po drugie — norma wyrażona w art. 11 Paktu nakłada obowiązki o charakterze prawnym na ponad 80 państw współczesnego świata. Po trzecie — w porównaniu z odpowiednimi postanowieniami innych traktatów cytowany przepis jest najbardziej szczegółowy, gdyż wskazuje również metody realizacji prawa do żywienia. Dzięki temu można go traktować jako swego rodzaju definicję prawa do żywienia i jednocześnie jako punkt wyjścia do dalszej działalności normodawczej w tym zakresie.

W omawianym artykule sformułowane są dwie normy: prawo do odpowiedniego żywienia i prawo do wolności od głodu. Nie po raz pierwszy mamy tutaj okazję do zwrócenia uwagi na liczne błędy i niedokładności w przekładach traktatów o prawach człowieka na język polski. W oficjalnym tłumaczeniu opublikowanym w Dzienniku Ustaw nr 38 z 1977 r. pominięto w art. 11 Paktu Ekonomicznego przymiotnik „odpowiednie” (*adequate*) w odniesieniu do żywienia. A przecież określenie to ma istotne znaczenie dla ustalenia zakresu obowiązków państwa i nie jest bynajmniej ozdobnikiem stylistycznym.

Konstrukcja powyższa może budzić zdziwienie, jako że pierwsza z cytowanych norm nakłada na państwa znacznie szerszy zakres obowiązków aniżeli druga, a zatem ta ostatnia wydaje się zbędna. Tym bardziej że państwo-strona Paktu nie może ograniczyć się wyłącznie do zagwarantowania wolności od głodu i zaniechać działań koniecznych do realizacji prawa do odpowiedniego żywienia. Otóż zamieszczenie drugiej z cytowanych norm ma znaczenie w pewnym sensie historyczne. FAO proklamowała w 1960 r. ogólnoświatową kampanię na rzecz „wolności od głodu” i sformułowana w trzy lata później propozycja włączenia do art. 11 Paktu postanowienia o wolności od głodu była swego rodzaju kontynuacją tej kampanii, tym razem w formie prawnej<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Dyrektor Generalny FAO zwracając się w 1963 r. do Trzeciego Komitetu uzasadniał, że „wolność od głodu jest jedną z podstawowych wolności ludzkości i z tego też względu zasługuje na odrębne uregulowanie normatywne”, UN doc. A/C. 3/SR. 1232.

<sup>8</sup> UN doc. A/C. 3/SR. 1266.

Pakt nie precyzuje znaczenia zwrotów „odpowiednie wyżywienie” i „wolność od głodu”. Propozycję odpowiednich definicji sformułowano w doktrynie, przy czym odnosi się ona nie tylko do Paktu, ale do tych wszystkich instrumentów, które ustanawiają powyższe prawa. Wolność od głodu rozumiana jest jako standard minimum, który winien być natychmiast przez państwo zagwarantowany. Prawo do żywienia, w którym uwzględnia się zarówno ilość, jak i jakość żywności, odgrywa rolę standardu pośredniego. Natomiast prawo do odpowiedniego żywienia obejmuje wymogi „... a culturally satisfactory food pattern”<sup>9</sup>. Powyższe koncepcje wymagają oczywiście doprecyzowania, niemniej nawet w powyższej formie stanowią interesującą propozycję interpretacyjną.

Z brzmienia art. 11 wyraźnie wynika, iż autorzy Paktu przypisują duże znaczenie prawom do odpowiedniego żywienia i do wolności od głodu. I tak, prawo do wolności od głodu jest jedynym spośród praw proklamowanych w Pakcie Ekonomicznym, które *expressis verbis* uznane zostało za podstawowe. W omawianym artykule dwukrotnie podkreślona jest rola współpracy międzynarodowej w efektywnym zagwarantowaniu sformułowanych w nim praw. I wreszcie — po raz pierwszy do traktatu ONZ o prawach człowieka włączono zasadę „an equitable distribution. . . in relation to need”, która odnosi się do stosunków międzynarodowych pomiędzy państwami importującymi i eksportującymi żywność (pkt 2, lit. b). Do zagadnienia „podstawowych potrzeb” w kontekście przepisów o prawach człowieka powrócimy jeszcze w dalszym ciągu rozważań.

Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz Europejska Karta Socjalna nie formułują prawa do żywienia. Nie figuruje ono również w Konwencji Amerykańskiej, która zresztą w znacznym stopniu wzorowana była na Konwencji Europejskiej. Brak w tych traktatach prawa do żywienia tłumaczy się z reguły tym, że jest ono gwarantowane w sposób pośredni przez przepisy o ochronie zdrowia, ubezpieczeniach społecznych czy też cały kompleks norm prawa pracy. Podkreśla się jednak przy tym, że osłabienie koniunktury, zwiększenie się tempa inflacji i skali bezrobocia mogą spowodować, iż brak normatywnie zagwarantowanego prawa do żywienia może stać się dotkliwie odczuwalny przez słabsze ekonomicznie jednostki<sup>10</sup>. Pewne zdziwienie może natomiast budzić milczenie Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów w kwestii prawa do żywienia, tym bardziej że właśnie na tym kontynencie głód jest zjawiskiem częstym i dotkliwym. Można przypuszczać, że przywódcy państw afrykańskich obawiali się konsekwencji normatywnego sformułowania prawa do żywienia nie będąc w stanie zagwarantować jego realizacji.

<sup>9</sup> *The Right to Food: From Soft to Hard Law*, Konferencja międzynarodowa, Utrecht 1984.

<sup>10</sup> Ph. Alston, *International Law and the Human Rights to Food*, w: *The Right to Food*, pod red. Ph. Alstona i K. Tomaševskiej, Utrecht 1984, s. 29.

Interesujący jest fakt, że prawo do wyżywienia zostało jasno i jednoznacznie sformułowane w prawie humanitarnym. I tak III Konwencja Genewska (1949 r.) dotycząca traktowania jeńców wojennych nakładała na państwa obowiązek takiego obchodzenia się z nimi, by byli w dobrym zdrowiu i nie tracili na wadze. Zabrania także stosowania środków dyscyplinarnych polegających na ograniczaniu racji żywnościowych. IV Konwencja Genewska stanowi, że państwo okupujące cudze terytorium ma obowiązek dostarczenia ludności cywilnej koniecznych racji żywnościowych, o ile zasoby terytorium okupowanego są niewystarczające. Rozwinięcie tych postanowień znajdujemy w Drugim Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskich o ochronie ofiar w konfliktach zbrojnych o charakterze międzynarodowym z 1977 r. Zabrania on stosowania wobec ludności cywilnej głodu jako środka walki. Zakazane jest atakowanie, niszczenie, zabieranie lub czynienie niezdatnymi do użytku dóbr niezbędnych do przetrwania ludności cywilnej, takich jak: zapasy żywności, obszary rolnicze, zbiory, bydło, urządzenia dostarczające wody pitnej i jej zapasy oraz urządzenia nawadniające. Należy zapewnić ludności cywilnej zadowalające wyżywienie. Jeżeli ludność cywilna cierpi znaczny niedostatek na skutek braku żywności, należy za zgodą zainteresowanego państwa udzielić jej pomocy mającej wyłącznie humanitarny i bezstronny charakter. Ten sam Protokół przewiduje, że osoby internowane i uwięzione należy zaopatrywać w żywność i wodę w takim samym zakresie, jak ludność cywilną<sup>11</sup>.

Przepisy o ochronie kobiet i dzieci w czasie stanu wyjątkowego i konfliktów zbrojnych ustanawiają m.in. zakaz pozbawiania tych dwóch grup ludności mieszkań, wyżywienia i pomocy lekarskiej<sup>12</sup>.

W cytowanej wyżej Deklaracji widoczna jest tendencja, która występuje we wszystkich pracach ONZ w dziedzinie praw człowieka, a mianowicie do ochrony szczególnie słabych grup społecznych. Kobiety i dzieci uzyskały tutaj ochronę specjalną, niezależnie od ogólnej ochrony przyznanej ludności cywilnej. Poza tym okoliczności, o jakich mowa w cytowanej Deklaracji, różnią się — na korzyść tych dwóch kategorii podmiotów — od tych, o których mowa w Konwencjach Genewskich i obu Protokołach Dodatkowych.

Pakt Ekonomiczny i traktaty z dziedziny prawa humanitarnego nakładają na państwa prawny obowiązek zagwarantowania prawa do wy-

<sup>11</sup> Por. szerzej R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1982, s. 333 i n.

<sup>12</sup> Wymienione prawa winny być zagwarantowane w okresie stanu wyjątkowego i konfliktów zbrojnych, jakie związane są z walką o pokój, o samostanowienie narodów, o wyzwolenie narodowe i niepodległość, jak również na terytoriach okupowanych; *Deklaracja o ochronie kobiet i dzieci w okresie stanu wyjątkowego i konfliktu zbrojnego*, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 3318 (XXIX) z 14 XII 1974 r.

żywienia, przy czym jest on sformułowany w sposób wyraźny. Nie oznacza to oczywiście, iż inne traktaty o prawach człowieka nie nakładają na państwa odpowiednich obowiązków w zakresie żywienia. Konkluzja taka byłaby absurdalna. Intencją autorów jest natomiast zwrócenie uwagi na te instrumenty międzynarodowe, które prawo do żywienia proklamują w sposób jednoznaczny. Taka metoda analizy pozostaje w bezpośrednim związku z projektami uchwalenia odrębnego dokumentu międzynarodowego o prawie do żywienia. Tym niemniej, tytułem przykładów, pragniemy zwrócić uwagę na te przepisy międzynarodowe, z których stosunkowo łatwo jest wyinterpretować prawo do żywienia.

Dotyczy to przede wszystkim innych, aniżeli wyżej omawiany art. 11 Paktu Ekonomicznego, postanowień obu Paktów. I tak np. prawo do samostanowienia, które figuruje w art. 1 obu Paktów, obejmuje m. in. prawo narodu do „własnych środków egzystencji” (*means of subsistance*). Można sądzić, że zwrot ten dotyczy również, a może nawet przede wszystkim, środków żywnościowych, których żaden naród nie może być pozbawiony.

Art. 6 Paktu Politycznego, który ustanawia prawo do życia, uzyskuje stopniowo nową interpretację — inną niż ta, jaka wiąże się z literalnym brzmieniem przepisu. Podczas dyskusji nad projektem Paktu prawo do życia interpretowane było wyłącznie jako prawo do istnienia fizycznego. W konsekwencji Pakt reguluje jedynie zasady wymierzenia kary śmierci, nie interesuje się natomiast jakością życia. Znacznie dalej idzie interpretacja Komitetu Praw Człowieka, który wielokrotnie podczas analizy sprawozdań przedkładanych przez państwa stawiał pytania — właśnie w związku z realizacją art. 6 — o środki, jakie podjęto w celu zaspokojenia potrzeb żywnościowych<sup>13</sup>. Analogiczne stanowisko zajmowała Europejska Komisja Praw Człowieka w związku z petycjami indywidualnymi. I tak np. w jednym z orzeczeń czytamy: „... Zasada, iż prawo do życia każdej osoby jest chronione przez prawo oznacza, że państwo ma obowiązek nie tylko powstrzymywania się od intencjonalnego zadania śmierci, lecz również obowiązek podjęcia odpowiednich środków życia”<sup>14</sup>. Nowa interpretacja prawa do życia pojawiła się również w instrumentach międzynarodowych. I tak np. w cytowanej na wstępie Deklaracji Uniwersalnej o Ostatecznej Eliminacji Głodu i Niedożywienia czytamy m. in.: „... poważny kryzys żywnościowy [...] stanowi istotne zagrożenie dla takich podstawowych zasad i wartości, jak prawo do życia [...] uznane w Uniwersalnej Deklaracji Praw Człowieka”.

<sup>13</sup> Por. m.in. *Rapport du Comité des Droits de l'Homme*, Assemblée Générale, Documents officiels: Trente-huitième Session, Supplement N°40, s. 15. 66, 76.

<sup>14</sup> Na temat kierunków interpretacji prawa do życia por. szerzej A. Michalska, *Prawo do życia w traktatach międzynarodowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1984, z. 3, s. 73—94.

Prawo do wyżywienia może być wyinterpretowane z licznych przepisów tych konwencji MOP, które dotyczą polityki zatrudnienia, polityki socjalnej, ochrony poszczególnych kategorii pracowników w stosunkach pracy, czy wreszcie z licznych przepisów dotyczących zasad wynagradzania za pracę. Analiza, nawet pobieżna, tych postanowień przekraczałaby jednak ramy niniejszego opracowania.

Prawo do wyżywienia sformułowane jest *expressis verbis* w niektórych instrumentach szczegółowych, które nie mają charakteru prawnie wiążącego. O jednym z nich była mowa wyżej przy okazji przedstawiania ochrony kobiet i dzieci w konfliktach zbrojnych. Prawo do wyżywienia figuruje również w Deklaracji Praw Dziecka z 1959 r., która stanowi między innymi, że „... dziecko ma prawo do odpowiedniego wyżywienia. ..” (Zasada 4). Na uwagę zasługują tu przepisy o ochronie osób zatrzymanych lub uwięzionych, a to ze względu na znaczny stopień ich szczegółowości. Zasady Minimalnego Standardu Traktowania Więźniów poświęcają odrębny artykuł kwestii wyżywienia. Stanowi on, iż „... każdy więzień powinien otrzymać od administracji, w zwyczajowych porach dnia, wyżywienie dobrej jakości, odpowiednio przygotowane i podane, mające walor odżywczy wystarczający do utrzymania jego zdrowia i sił. Każdy więzień powinien mieć możliwość otrzymania wody pitnej zawsze, gdy tego pragnie” (art. 20)<sup>15</sup>. Ten sam dokument stanowi, że kara dyscyplinarna w postaci „...ograniczenia wyżywienia nie może być nałożona bez badania lekarskiego więźnia i pisemnego stwierdzenia, że jest on zdolny do jej odbycia” (art. 32 pkt 1). Zasady te nie są prawnie wiążące, a apele o ich respektowanie, ponawiane co pewien czas przez Radę Gospodarczą i Społeczną, mają jedynie walor moralny. Niemniej coraz większa liczba państw stara się je respektować, przynajmniej częściowo<sup>16</sup>.

W cytowanych Regułach Minimalnych przepis o prawie do wyżywienia zrehabilitowany jest w sposób dość szczegółowy. Należy jednak pamiętać, że podmiotowy zakres jego zastosowania jest wąski, a zatem względnie łatwo było o porozumienie międzynarodowe. Prawo do wyżywienia w wymiarze uniwersalnym — to znaczy gwarantowane każdej jednostce we wszystkich okolicznościach — proklamowane jest w instrumentach międzynarodowych o charakterze ogólnym. Nie nakładają one na państwa obowiązków prawnych, ale nie może to być argumentem na rzecz pomniejszania ich znaczenia. Zaciera się bowiem dzisiaj różnica pomiędzy *hard law* i *soft law*, zwłaszcza gdy przyjrzymy się normom

<sup>15</sup> *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, uchwalony przez Pierwszy Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępstwom i traktowaniu przestępców w 1955 r., zatwierdzony przez Radę Gospodarczą i Społeczną rezolucją 663 C (XXIV) z 1957 r. i rezolucją 2076 (LXII) z 1977 r.

<sup>16</sup> Por. szerzej N. Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Paris-Oxford 1987.

międzynarodowym od strony ich skuteczności. Oto główne kierunki tych regulacji, w których zarysowują się jednocześnie nowe tendencje w podejściu do ochrony praw człowieka.

Deklaracja o Postępie Społecznym i Rozwoju formułuje m.in. zadania, których realizacja warunkuje postęp i rozwój społeczny. Wśród nich znajdujemy „...wyeliminowanie głodu i niedożywienia i zagwarantowanie prawa do odpowiedniego żywienia” (art. 10, lit. b)<sup>17</sup>. Mowa jest tutaj wyraźnie o „proper nutrition”, aczkolwiek znaczenie tego zwrotu nie jest bliżej sprecyzowane.

Podstawowym instrumentem międzynarodowym w interesującej nas kwestii jest cytowana już Deklaracja Uniwersalna o Ostatecznej Eliminacji Głodu i Niedożywienia. Celem Światowej Konferencji Żywnościowej, podczas której uchwalono tę Deklarację, było „...zdefiniowanie środków, poprzez które społeczność międzynarodowa jako całość mogłaby podjąć specjalne działania dla rozwiązania światowego problemu żywnościowego..” (preambuła). W Deklaracji uznano, że dobrobyt społeczności międzynarodowej zależy w znacznym stopniu od produkcji i dystrybucji żywności w wystarczającej ilości i od stworzenia światowego systemu bezpieczeństwa żywnościowego, który zagwarantuje, w każdym momencie, odpowiednie środki żywnościowe, po rozsądnych cenach, niezależnie od zmian i kapryśków pogody i niezależnie od wszelkiej presji politycznej czy ekonomicznej. Deklaracja stanowi, że „...każdy mężczyzna, kobieta i dziecko ma niezbywalne prawo być wolnym od głodu i niedożywienia, aby móc się w pełni rozwijać i zachować swe możliwości fizyczne i umysłowe. Społeczeństwo dzisiejsze posiada już zasoby, zdolności organizacyjne i wystarczającą technologię, a zatem środki pozwalające na realizację tego celu. W konsekwencji definitywna eliminacja głodu jest wspólnym celem wszystkich krajów społeczności międzynarodowej, zwłaszcza krajów rozwijających się i innych państw, które mogą oferować pomoc”. W dalszym ciągu czytamy, że rządy powinny sformułować zasady polityki żywnościowej i włączyć je do globalnych planów rozwoju społeczno-ekonomicznego.

W sformułowaniach tych przewija się idea praw człowieka trzeciej generacji, mimo że prawo do żywienia nie jest do nich zaliczane, jak również tendencja do uwzględnienia koncepcji rozwoju globalnego. Wspólnym mianownikiem różnych koncepcji rozwoju globalnego było krytyczne podejście, a niekiedy odrzucanie preferencji dla modelu ekonomicznego wzrostu. Ten nurt poszukiwań miał doprowadzić do humanizacji celów rozwoju<sup>18</sup>. Wiązało się to z rozczarowaniem, jakie przyniosło czysto ekonomiczne podejście do problematyki rozwoju, rozumia-

<sup>17</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2542 (XXIV) z 1969 r.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat por. K. Drzewicki, *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Gdańsk 1988, s. 67 i n.

nego jako wzrost dochodu narodowego, z pominięciem aspektów społecznych, socjalnych i kulturalnych<sup>19</sup>. Szczegółowym rozwinięciem idei globalnego rozwoju jest m.in. koncepcja podstawowych potrzeb ludzkich, którą określono mianem strategii podstawowych potrzeb (*the basic needs strategy*). Koncepcja ta, która nadaje się do empirycznej weryfikacji, może być punktem wyjścia do rozważań o nowych metodach ochrony praw człowieka, zwłaszcza społeczno-ekonomicznych.

Koncepcja podstawowych potrzeb ma różne wersje, a ich wspólnym założeniem jest teza o istnieniu pewnych wartości, które są wspólne dla wszystkich ludzi<sup>20</sup>. Koncepcja ta pojawiała się w połowie lat siedemdziesiątych w rezolucjach organów międzynarodowych oraz w poczynaniach praktycznych organizacji międzynarodowych. Najpełniejsze odzwierciedlenie znalazła ona w pracach MOP, a ich kulminacją było uchwalenie dokumentu zatytułowanego „Zaspokojenie podstawowych potrzeb; strategię działania na rzecz wyeliminowania masowego ubóstwa i bezrobocia. Program działania”<sup>21</sup>. W rozumieniu powyższej deklaracji, podstawowe potrzeby podzielone zostały na dwie grupy. W pierwszej mieszczą się minimalne wymogi dla rodzinnej i indywidualnej konsumpcji: odpowiednie wyżywienie, mieszkanie i ubranie, jak również określone wyposażenie gospodarstwa domowego. W grupie drugiej wymienione są niezbędne usługi, zapewnione przez i dla społeczności lokalnej, takie jak: woda zdatna do picia, urządzenia sanitarne, transport publiczny, służba zdrowia, urządzenia kulturalne i oświatowe.

Z dalszych postanowień Deklaracji wynika, że pojęcie podstawowych potrzeb winno być zawsze zrelatywizowane do poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju, a katalog tych potrzeb nie może być sprowadzony do minimum niezbędnego do egzystencji. Koncepcja zaproponowana przez MOP ogranicza pojęcie „podstawowych potrzeb” niemal wyłącznie do sfery potrzeb ekonomicznych i socjalnych. Odniesienia pozaekonomiczne, zresztą dość enigmatycznie sformułowane, traktowane są przede wszystkim jako instrumenty służące realizacji podstawowych potrzeb we wskazanym wyżej rozumieniu. Stanowisko takie bywa krytykowane, ale jednocześnie trzeba uwzględnić fakt, że potrzeby materialne — do których sprowadza się tutaj koncepcja *basic needs* — pod-

<sup>19</sup> Badania empiryczne wykazały brak bezpośredniej korelacji pomiędzy wzrostem dochodu narodowego na głowę mieszkańca a zaspokojeniem podstawowych potrzeb egzystencjalnych całego społeczeństwa; por. szerzej D. Morris, *Measuring Condition of the World's Poor. The Physical Quality of Life Index*, London 1979.

<sup>20</sup> Na temat różnych teorii podstawowych potrzeb por. P. Kowalski, *Podstawowe prawa człowieka. Studium z zakresu międzynarodowych praw człowieka*, Warszawa 1985 (maszynopis rozprawy doktorskiej).

<sup>21</sup> Deklaracja przyjęta przez Światową konferencję na temat zatrudnienia, podziału dochodu, postępu społecznego i międzynarodowego podziału pracy, Genewa 1976.

legają stosunkowo łatwej ekonomicznej kwantyfikacji. Choć w Deklaracji jej nie znajdujemy.

Koncepcja rozwoju globalnego zwróciła uwagę na ścisłe i wielokierunkowe powiązania pomiędzy różnymi wartościami. W ramach poszukiwań skutecznych metod ich ochrony na szczególną uwagę zasługuje koncepcja tzw. strukturalnego podejścia do praw człowieka sformułowana przez Ph. Alstona. Przyjął on za punkt wyjścia założenie, iż co najmniej tak samo istotna jest identyfikacja i usuwanie strukturalnych przeszkód, które leżą u korzeni wielu niesprawiedliwości, jak i zajmowanie się ich symptomami w postaci poszczególnych pogwałceń praw człowieka. Takie podejście akcentuje w konsekwencji strategię prewencyjną w procesie poprawy warunków korzystania z praw człowieka. W koncepcji tej podkreśla się potrzebę usuwania przeszkód natury strukturalnej, które blokują uzyskanie pożądanego standardu korzystania z praw człowieka. Trwałych rozwiązań należy więc poszukiwać w ramach szeroko pojętych działań społecznych w miejsce działań terapeutycznych, które podejmowane są wówczas, gdy nastąpi już pogwałcenie prawa człowieka<sup>22</sup>.

Koncepcję strukturalnego podejścia do praw człowieka można — naszym zdaniem — z powodzeniem wykorzystać w dyskusji nad optymalnymi metodami realizacji prawa do żywienia. To, że należy ono do katalogu wartości globalnych, nie wymaga uzasadnienia, ale jednolita strategia zagwarantowania tego prawa nie została dotychczas wypracowana w płaszczyźnie norm międzynarodowych.

Implementacja. Argumentem decydującym o uchwaleniu dwóch odrębnych Paktów było twierdzenie, że wolności indywidualne oraz prawa i wolności publiczne winny być zagwarantowane przez państwo niezwłocznie po ratyfikacji, podczas gdy prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne nadają się wyłącznie do realizacji progresywnej. Powyższy pogląd znalazł wyraz również w sposobie sformułowania tych postanowień, które określają obowiązki państw. Pakt Polityczny zobowiązuje państwa do „przestrzegania i zagwarantowania wszystkim jednostkom [...] praw uznanych niniejszym Paktem”. Natomiast państwo-strona Paktu Ekonomicznego „zobowiązuje się przedsięwziąć odpowiednie kroki [...] wykorzystując w pełni dostępne środki w celu stopniowego zapewnienia pełnej realizacji praw uznanych niniejszym Paktem” (art. 1, ust. 1 obu Paktów — podkr. aut.). Wolności indywidualne oraz prawa i wolności publiczne gwarantowane

<sup>22</sup> Ph. Alston, *Development and the Rule of Law: Prevention Versus Cure as Human Rights Strategy*, w: *Hague 1981 Conference*; poglądy Ph. Alstona i ich przydatność w dyskusji nad ochroną praw człowieka ocenia K. Drzewicki, *Prawo do rozwoju*, s. 75 i n.

są poprzez odpowiednie ustawodawstwo wewnętrzne. Realizacja praw ekonomicznych i społecznych sprowadzą się do pewnego kompleksu działań ekonomicznych, finansowych, organizacyjnych itp., a środki prawne są tylko jednym z nich, przy czym działania te są z reguły uwarunkowane poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju, czyli mówiąc skrótowo — faktycznymi możliwościami państwa.

Mogłoby się wydawać, że z chwilą uchwalenia dwóch odrębnych Paktów i odmiennego uregulowania metod ich realizacji ustały dyskusje wokół charakteru prawnego postanowień o prawach społeczno-ekonomicznych. Tym bardziej że od lat funkcjonują systemy kontroli międzynarodowej nad realizacją każdego z Paktów. Tymczasem dyskusje te toczą się nadal, tyle że z dywagacji teoretycznych przeniosły się na grunt metod realizacji obu tych tradycyjnie wyróżnianych kategorii praw człowieka. Niektórzy autorzy twierdzą mianowicie, że implementacja przepisów o prawach społecznych i ekonomicznych jest „kwestią polityki a nie kwestią prawa”<sup>23</sup>. Na poparcie powyższego twierdzenia E. Vierdag wysuwa dwa argumenty: po pierwsze — termin „prawo” winien być zarezerwowany dla praw człowieka, które mogą być egzekwowane na drodze procedury sądowej lub analogicznych procedur; po drugie — metody realizacji praw społecznych i ekonomicznych wymienione w instrumentach międzynarodowych nie zobowiązują rządów do podjęcia działań o charakterze prawnym. Przepis o prawie do wyżywienia (art. 11 Paktu Ekonomicznego) jest w tym rozumowaniu jednym z koronnych przykładów.

Powyższa argumentacja wydaje się niepodważalna, należałoby jednak zwrócić uwagę na jej jednostronność. Otóż E. Vierdag analizuje charakter prawny praw społecznych i ekonomicznych wyłącznie z punktu widzenia podmiotu uprawnionego. Jeśli przyjmniemy, że wyłącznie prawa podmiotowe można zaliczyć do praw człowieka, to wówczas konsekwentnie należałoby zgodzić się z przytoczonym wyżej stanowiskiem. Ale przecież analiza przepisów o prawach człowieka może być przeprowadzona z innego punktu widzenia, a mianowicie sytuacji podmiotu zobowiązanego, którym jest państwo.

Państwo-strona Paktu Ekonomicznego zobowiązane jest do stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw uznanych w Pakcie, a zakres realizacji tego obowiązku poddany jest kontroli międzynarodowej. Nie jest on, co prawda, precyzyjnie sformułowany, ale nie ma podstaw do negowania jego charakteru prawnego. Rozdział praw człowieka pomiędzy dwa Pakty nie może doprowadzić do wniosku, że każdy z nich ma odrębne, sobie tylko właściwe metody realizacji. Przykładem może być

<sup>23</sup> E. Vierdag, *The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Netherlands Yearbook of International Law 1978, vol. IX, s. 103.

prawo do strajku zamieszczone w Pakcie Ekonomicznym, które gwarantowane jest metodami właściwymi dla Paktu Politycznego, a więc na drodze ustawodawczej. Na tym tle celowa wydaje się refleksja nad metodami zagwarantowania prawa do żywienia, czyli innymi słowy — nad rodzajem obowiązków, jakie ciążyą w tym zakresie na organach państwowych.

Interesująca jest propozycja wyróżnienia następujących typów obowiązków państwa w zakresie praw człowieka: obowiązek poszanowania (*to respect*), który sprowadza się do nieingerencji państwa w określoną sferę stosunków społecznych; obowiązek ochrony (*to protect*), który idzie dalej w tym sensie, że państwo zobowiązane jest do podjęcia odpowiednich kroków (ustawodawczych i innych), które będą zapobiegać naruszeniu praw człowieka przez osoby trzecie; obowiązek zagwarantowania (*to ensure*), który sprowadza się do stworzenia odpowiednich warunków umożliwiających osiągnięcie pewnego standardu praw człowieka; obowiązek popierania (*to promote*) również związany jest z realizacją pewnego celu, tyle że jest on określony w sposób bardziej ogólny aniżeli w poprzednich przypadkach i wymaga progresywnych działań przez dłuższy czas. Dwa ostatnie obowiązki wiąże się zazwyczaj z prawami społeczno-ekonomicznymi<sup>24</sup>. Typologia powyższa wymaga zapewne jeszcze dopracowania, jednakże niewątpliwą jej zaletą jest próba nowego podejścia do zagadnienia implementacji praw człowieka ustanowionych w przepisach międzynarodowych. Zrywa bowiem ze ścisłym podziałem tych praw na dwie odrębne kategorie, mimo że są one zawarte w dwóch odrębnych Paktach.

Podzielamy pogląd, że obowiązek *to ensure* i *to promote* związane są z realizacją praw społecznych i ekonomicznych. Ale jednocześnie niektóre z tych praw, a wśród nich prawo do żywienia, nakładają na państwo również obowiązek *to respect* i *to protect*. Prawo do żywienia, podobnie jak np. prawo do mieszkania, zbliża się swym charakterem do praw osobistych, a zatem wymaga również i tych metod ochrony, które są przewidziane dla realizacji Paktu Politycznego.

Pakt Ekonomiczny nakazuje w art. 11 podjęcie odpowiednich kroków w celu realizacji prawa do żywienia. Jest to zatem obowiązek zagwarantowania pewnego standardu, a w pkt. 2 cytowanego artykułu wymienione są konkretne działania, jakie państwo powinno podjąć. Są to: ulepszenie metod produkcji, konserwacji i dystrybucji żywności przez pełne wykorzystanie wiedzy technicznej i naukowej; przez rozpowszechnianie wiedzy o zasadach żywienia oraz przez rozwijanie lub reformowanie systemów rolnych w taki sposób, by osiągnąć najbardziej sprawny jak najwyższy stopień wykorzystania zasobów na-

<sup>24</sup> G. J. H. van Hoof, *The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views*, w: *The Rights to Food*, s. 107.

turalnych. Jest rzeczą charakterystyczną, że art. 11 Paktu formułuje prawo do odpowiedniego poziomu życia, natomiast metody jego realizacji koncentrują się wyłącznie wokół prawa do wyżywienia. Można z tego wyciągnąć wniosek, że prawo do wyżywienia traktowane jest jako najważniejszy składnik prawa do odpowiedniego poziomu życia.

Niektóre przepisy Paktu Ekonomicznego stanowią, że państwo „uzna je” pewne prawo, bez określenia metod jego realizacji. W tym przypadku można przyjąć, że mamy do czynienia wyłącznie z obowiązkiem osiągnięcia pewnego rezultatu. Natomiast przepisy, które wymieniają metody realizacji danego prawa człowieka, należy interpretować nie tylko jako nakładające obowiązek osiągnięcia rezultatu, lecz także jako obowiązujące do podjęcia takich a nie innych działań w tym kierunku (*obligation of conduct*)<sup>25</sup>. Oczywiście, w przypadku prawa do wyżywienia, z obowiązkiem tym mamy do czynienia na gruncie art. 11 Paktu Ekonomicznego.

Zakres obowiązków państwa w zakresie zagwarantowania prawa do wyżywienia musi być analizowany na tle treści klauzul generalnych, które zezwalają na ograniczenie praw ustanowionych w Pakcie. Art. 4 przewiduje, że korzystanie z praw może być poddane tylko takim ograniczeniom, „jakie przewiduje ustawa i tylko w takim stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą tych praw, oraz wyłącznie w celu popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym”. Jeśli chodzi o prawo do wyżywienia, w grę może wchodzić naszym zdaniem wyłącznie klauzula „zgodności z naturą prawa”, trudno bowiem sobie wyobrazić ograniczenie prawa do wyżywienia „w celu popierania powszechnego dobrobytu”. Na gruncie *travaux préparatoires* nie da się ustalić znaczenia zwrotu „natura prawa” i nie ulega chyba wątpliwości, że musi on być zrelatywizowany do poszczególnych praw człowieka. W kontekście prawa do wyżywienia należy go rozumieć jako obowiązek przestrzegania pewnych minimalnych norm żywnościowych. Ograniczenia nie mogą obniżać racji żywnościowych poniżej minimalnych standardów, byłoby to bowiem sprzeczne z naturą prawa do wyżywienia. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że ten standard minimalny w zakresie prawa do wyżywienia może być naukowo i z dużą precyzją ustalony, co wyróżnia to prawo spośród pozostałych praw społeczno-ekonomicznych<sup>26</sup>.

Środki i metody realizacji prawa do wyżywienia, sprecyzowane są bardzo szczegółowo w Deklaracji Uniwersalnej o Ostatecznej Eliminacji Głodu i Niedożywienia. I choć nie nakłada ona obowiązków prawnych.

<sup>25</sup> Por. szerzej na ten temat Ph. Alston, G. Quinn, *The Nature and Scope of States Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Human Rights Quarterly 1987, vol. 9, nr 2, s. 185 i n.

<sup>26</sup> I tak np. Polska Norma przewiduje, że mężczyźni w wieku 16–20 lat powinni spożywać dziennie 3700 Kcal, w tym 56–60 g białka zwierzęcego; L. Podkaminer, *Psychoza głodu*, Polityka z 22 VII 1989 r., s. 4.

państwa winny uwzględniać postanowienia Deklaracji przy wykonywaniu swych zobowiązań traktatowych. Taka jest bowiem funkcja instrumentów szczegółowych w dziedzinie praw człowieka, nawet jeśli ich postanowienia mają walor wyłącznie moralny i polityczny.

Artykuł 11 Paktu Ekonomicznego — jako jedyny spośród przepisów, które ustanawiają katalog praw (część III) — nakłada na państwa obowiązek podjęcia pewnych działań w płaszczyźnie międzynarodowej. Pozostałe przepisy wykonywane są wyłącznie w stosunkach wewnątrzprawnych. Cytowany artykuł przewiduje, iż państwa-strony „... podejmują indywidualnie i w drodze współpracy międzynarodowej niezbędne kroki, włączając w to konkretne programy, w celu: [...] zapewnienia sprawiedliwego podziału światowych zasobów żywności stosownie do potrzeb, uwzględniając problemy krajów importujących i krajów eksportujących żywność” (art. 11, pkt 2, lit. b). Charakterystyczne jest to, że zasada współpracy międzynarodowej — podobnie jak środki, które mają być podjęte w stosunkach wewnętrznych — odnosi się wyłącznie do prawa do żywienia, a nie prawa do odpowiedniego poziomu życia. Jest to kolejnym argumentem na potwierdzenie tezy, że prawo do żywienia przyznano w Pakcie szczególną pozycję.

Celem traktatów o prawach człowieka jest nałożenie na państwa określonych obowiązków względem własnych obywateli lub osób podległych ich jurysdykcji. Jeśli traktaty te nakładają na państwa obowiązki w sferze międzynarodowej — to czynią to bądź w przepisach ogólnych (np. prawo do samostanowienia), bądź w klauzulach generalnych (np. o zgodności ograniczeń praw człowieka z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi), bądź w przepisach o kontroli międzynarodowej, czy wreszcie w postanowieniach końcowych. W konsekwencji rola współpracy międzynarodowej, która wyeksponowana jest właśnie przy prawie do żywienia, pomijana jest z reguły milczeniem w dyskusjach nad skutecznością międzynarodowej ochrony praw człowieka. Tymczasem problematyka żywienia — i to w skali globalnej — jest przedmiotem zainteresowania również, a może nawet przede wszystkim w innych niż prawa człowieka gałęziach systemu norm międzynarodowych. Toteż wyrażamy głębokie przekonanie, że w dzisiejszych czasach konieczne jest, gdy chodzi o prawo do żywienia, łączenie dorobku praw człowieka z dorobkiem międzynarodowego prawa gospodarczego.

Konkluzje. W 1981 r. premier Indii zwrócił się do Konferencji Generalnej FAO z apelem o opracowanie Hunger Elimination Treaty. W 1984 r. FAO zaproponowała przygotowanie World Food Compact, który miał być kodyfikacją wcześniej uzgodnionych reguł i przedsięwzięć zmierzających do zagwarantowania wszystkim odpowiedniego żywienia. Ale już w chwili formułowania tej propozycji zakładano, że porozumienie takie nie będzie nakładało na sygnatariuszy ani finansowych,

ani prawnych zobowiązań, a będzie miało jedynie charakter moralny. Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy traktat o prawie do żywienia o uniwersalnym zasięgu obowiązywania jest potrzebny oraz czy można oczekiwać, że byłby on skuteczny? Odpowiedź na to pytanie wymagałaby pogłębionych studiów i badań oraz długoletnich prac przygotowawczych. Natomiast intuicyjnie można obawiać się, że nieuniknione kompromisy doprowadziłyby w rezultacie do wypracowania dokumentu nazbyt ogólnikowego, który nie zaspokoiłby oczekiwań społeczności międzynarodowej. Zwłaszcza jej głodującej części.

Toteż bardziej celowe wydaje się wykorzystanie metod, o których mowa w art. 23 Paktu Ekonomicznego. W przepisie tym czytamy, że „Państwa-strony są zgodne, że międzynarodowa działalność w celu realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie obejmuje takie metody, jak: zawieranie konwencji, uchwalanie zaleceń, udzielanie pomocy technicznej oraz organizowanie wspólnie z zainteresowanymi rządami spotkań regionalnych i technicznych dla konsultacji i badań”. Szczegółowe konwencje i zalecenia powinny zawierać także normy dotyczące aspektów technicznych, jak np. standardy żywienia, reguły współpracy międzynarodowej, zasady dystrybucji żywności. Podjęcie wymienionych działań, zarówno w skali regionalnej, jak i uniwersalnej mogłoby być skutecznym środkiem dla progresywnego zagwarantowania nie tylko wolności od głodu, ale i prawa do odpowiedniego żywienia.

Inspiracją do napisania tego artykułu było dla nas przemówienie senatora Piotra Andrzejewskiego, który podczas jednego z posiedzeń Senatu zwracał uwagę na pilną potrzebę podjęcia odpowiednich środków na rzecz ochrony tej części społeczeństwa, która żyje poniżej minimum biologicznego. Zagwarantowanie prawa do odpowiedniego żywienia staje się dziś problemem społecznym.

Prawo do żywienia nie figuruje w naszej Konstytucji. Także w innych państwach brakuje stosownych regulacji konstytucyjnych. Prawo do żywienia nie jest również sformułowane w sposób jednoznaczny w ustawodawstwie zwykłym. Jest oczywiste, że nawet perfekcyjna legislacja nie rozwiąże automatycznie problemu głodu i niedożywienia, jest jednak ważnym czynnikiem w całości kształcie przedsięwzięć na rzecz wyeliminowania tych zjawisk. Jest to również jedna z metod wykonania zobowiązań międzynarodowych.

Toczy się dziś ożywiona dyskusja wokół kształtu przyszłej Konstytucji. Nasuwa się pytanie, czy prawo do żywienia winno w niej figurować jako odrębne prawo człowieka? Odpowiedź nasza na to pytanie jest negatywna nie ze względu na niedocenianie roli takiego prawa, ale z uwagi na to, że treść ustawy zasadniczej nie może być nadmiernie szczegółowa. Uważamy natomiast, że Konstytucja powinna skutecznie gwarantować prawo do żywienia w sposób pośredni. Odpowiednio zredagowane przepisy o pracy i płacy, o ubezpieczeniu i zabezpieczeniu społecz-

nym i wreszcie o ochronie zdrowia i pomocy społecznej mogą i powinny być jedną z gwarancji prawa do żywienia. Choć zdajemy sobie oczywiście sprawę z tego, że podstawowe znaczenie będą miały nie słowa, nawet podniesione do rangi norm konstytucyjnych, ale praktyczne działania społeczno-ekonomiczne i powodzenie reformy gospodarczej.

## INTERNATIONAL PROTECTION OF THE RIGHT TO FOOD

### S u m m a r y

The authors discuss in the first place the international regulations which expressly formulate the right to food, i.e.: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Geneva Conventions and their two Protocols, the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and the Universal Declaration on the Eradiction of Hunger and Malnutrition. A legal analysis of Article 11 of the Covenant is made in order to establish: the content of the right to food, the subjects or beneficiaries, the object or duty-holders and mechanisms to promote compliance.

In the second part of their article the authors focus their attention on the problem of implementation from the angle of State's obligations. In general terms four obligations may be discerned: an obligation to respect, an obligation to protect, an obligation to ensure and an obligation to promote. The obligation to ensure and an obligation to promote together encompass what traditionally is called "programmatic" obligations within the framework of economic, social and cultural rights. In the authors' opinion the economic and social rights may also involve elements of obligations to respect and to protect, especially if the right to food is concerned.

The authors are not in favour of the idea of drafting a Right to Food Convention. However, what they consider necessary are specific conventions or a series of protocols spelling out the normative implications of the right to food. Such conventions or protocols are indispensable as the element and the basis of international cooperation for the protection of the right to food.