

Rozdział I. Prawo do żywności

Wspólnota międzynarodowa zobowiązała się chronić wszystkich ludzi przed głodem oraz zapewnić im dostęp do wystarczającej ilości zdrowego pożywienia – jest to elementarny wyraz prawa do życia i poszanowania ludzkiej godności, jakże często uroczyście głoszonego, lecz wciąż niestosowanego w praktyce. Mimo iż osiągnięcia całej ludzkości rodzą nadzieję na większe uwrażliwienie na potrzeby człowieka w przyszłości, w świecie wciąż istnieje tragiczny podział natch, którzy żyją w dostatku, i tych, którym na co dzień brakuje podstawowych środków do życia. Sytuacja ta stanowi jedną z najbardziej oczywistych przeszkód w dziele budowania społeczeństwa godnego człowieka oraz świata prawdziwie ludzkiego i braterskiego.

(Przesłanie Jana Pawła II do Dyrektora Generalnego FAO z okazji Światowego Dnia Wyżywienia, Watykan, 13.10.2002 r.)¹.

Prawa człowieka stanowią powojenne osiągnięcie społeczności międzynarodowej. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka² w istocie była manifestem przeciwko okrucieństwom jakich doznała ludzkość podczas II wojny światowej, w której znaczna część ofiar zginęła z głodu. Dlatego też warto zastanowić się nad tym, czy prawo do żywności objęte jest tylko art. 25 PDPC („Každy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie...”), czy też zawiera się także w prawie do życia i bezpieczeństwa osobistego (art. 3 PDPC) lub zakazie tortur i traktowania w sposób okrutny, nieludzki lub poniżający (art. 5 PDPC)? Kiedy przypomnimy sobie okrucieństwa jakich doznali więźniowie obozów koncentracyjnych, odpowiedź na to pytanie wydaje się prosta. Świadome pozbawienie dostępu do żywności z pewnością stanowiło pogwałcenie prawa do życia oraz

¹ Zob. https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/messages/food/documents/hf_jp-ii_mes_20021017_xxii-world-food-day.html (dostęp 16.12.2018 r.).

² Universal Declaration of Human Rights, rezolucja 217 A ZO ONZ z 10.12.1948 r., <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (dostęp 16.2.2018 r.).

miało cechy tortur i okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Tym samym, biorąc pod uwagę, wynikający z Paktów Praw Człowieka³, podział praw człowieka na generacje można wstępnie założyć, że prawo do żywności należy, z jednej strony, traktować jako prawo obywatelskie, a z drugiej, jako prawo gospodarcze i społeczne. Problem sprowadza się do postawienia granicy między jednym a drugim prawem. Zanim jednak rozstrzygnięta zostanie ta kwestia, należy przypomnieć o początkach regulacji obejmujących prawo do żywności, których poszukiwać należy w międzynarodowym prawie humanitarnym. W prawie haskim doszukać się można unormowań zobowiązujących do odpowiedniego wyżywienia jeńców wojennych, natomiast prawo genewskie ma chronić ludność cywilną przed głodem. Omówienie prawa humanitarnego jest o tyle istotne, że prawo do żywności w czasie pokoju podlega reżimowi Paktów Praw Człowieka, natomiast w czasie wojny chronione jest na podstawie prawa haskiego i genewskiego.

Proponowana systematyka prawa do żywności, obejmująca prawo humanitarne, prawo obywatelskie oraz prawo społeczne i gospodarcze, ma istotne znaczenie w określeniu jego treści. O ile bowiem treść prawa do żywności zawierającego się w fundamentalnym prawie do życia nie budzi żadnych wątpliwości, o tyle prawo drugiej generacji może być już źródłem dyskusji. Oczywiście można bezrefleksyjnie przyjąć, że treść prawa do żywności wynika z art. 11 MPPGSiK, którego interpretacji podjął się Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁴, czy też Rada Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa⁵. Jest to jednak podejście coraz częściej krytykowane przez organizacje pozarządowe, które zarzucają, że prawo do odpowiedniej żywności zdefiniowane w powyższych dokumentach skonstruowane zostało w interesie bogatych państw Północy oraz ponadnarodowych korporacji rolniczych i spożyw-

³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Nowy Jork, 16.12.1966 r., UNTS, vol. 993, s. 3; wszedł w życie 3.1.1976 r., w stosunku do Polski – 18.6.1977 r.; International Covenant on Civil and Political Rights, Nowy Jork 16.12.1966 r., UNTS, vol. 999, s. 171, wszedł w życie 23.3.1976 r., w stosunku do Polski – 18.6.1977 r.

⁴ CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999, Doc. E/C.12/1999/5, http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf (dostęp 16.12.2018 r.); zob. też S. Söllner, The „Breakthrough” of the Right to Food: The Meaning of General Comment No 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food, MPYUNL 2007, vol. 11.

⁵ Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, adopted by the 127th Session of the FAO Council, November 2004, <http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf> (dostęp 16.12.2016 r.).

czych⁶. Jako alternatywę proponuje się tzw. prawo do suwerenności żywnościowej, pozwalające na skuteczną walkę z głodem i niedożywieniem⁷. Takiego stanowiska nie można ignorować chociażby z jednego powodu – ujęte w art. 11 MPPGSiK prawo do odpowiedniej żywności nie jest skutecznie realizowane w wymiarze globalnym. To samo można powiedzieć o skuteczności prawa do żywności pojmowanego jako prawo obywatelskie. Mimo postępu cywilizacyjnego ludzkość wciąż doświadcza klęsk głodu spowodowanych konfliktami zbrojnymi, kryzysami politycznymi, deficytem wody, przyrostem demograficznym, czy też klęskami żywiołowymi, których coraz częstszą przyczyną są globalne zmiany klimatyczne⁸. W globalnym raporcie na temat kryzysów żywnościowych za 2017 r. oszacowano, że bezpieczeństwa żywnościowego nie doświadczyło przeszło 124 mln ludności z 51 państw⁹. Są to zazwyczaj państwa tzw. Południa, do niedawna nazywane Państwami Trzeciego Świata.

Warto w tym momencie zacytować słowa Specjalnego Sprawozdawcy ONZ do spraw Prawa do Żywności *Jean Zieglera*: „jesteśmy w stanie wyprodukować żywność wystarczającą do nakarmienia 12 miliardów ludności, wystarczającą do zaspokojenia zapotrzebowania każdej osoby odpowiednią ilością 2700 kalorii; wiele osób, szczególnie kobiet i dzieci w krajach rozwijających się, nadal cierpi z powodu głodu; (...) co 7 sekund pozwalamy gdzieś na świecie na śmierć dziecka poniżej 10 roku życia, bezpośrednio lub pośrednio, z powodu głodu”¹⁰. *Jean Ziegler* jest też autorem innego godnego zacytowania stwierdzenia: „każdy kto umiera z głodu, umiera na skutek morderstwa”¹¹. Nie ulega wątpliwości, że głód i niedożywienie nie są skutkiem braku żywności, lecz raczej ubóstwa i niesprawiedliwości. Jak dotąd zagwarantowane w dokumentach międzynarodowych prawo do żywności nie jest w stanie zmienić

⁶ Por. *F.L.S. Valente, A.M.S. Franco*, Human Rights and the Struggle Against Hunger: Laws, Institutions, and Instruments in the Fight to Realize the Right to Adequate Food, YHRDLJ 2010, vol. 13, z. 2, s. 457.

⁷ *T.D. Beuchelt, D. Virchow*, Food Sovereignty or the Human Right to Adequate Food: Which Concept Serves Better as International Development Policy for Global Hunger and Poverty Reduction?, AHV 2012, vol. 29, s. 259–261.

⁸ Por. *A. Sakson-Boulet*, Głód jako współczesny problem globalny, Toruń 2015, s. 64–125.

⁹ Global Report on Food Crises 2018, <https://www.wfp.org/content/global-report-food-crises-2018> (dostęp 17.12.2018 r.).

¹⁰ Economic, Social and Cultural Rights. Right to Food. Report by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/25, Commission on Human Rights, 10.1.2002, E/CN.4/2002/58, s. 10, <http://repository.un.org/handle/11176/238734> (dostęp 17.12.2018 r.).

¹¹ Zob. <https://www.un.org/press/en/2002/gashc3721.doc.htm> (dostęp 19.12.2018 r.).

tego stanu rzeczy. Tym samym rodzi się pytanie o jego treść. Czy wypływa ona z wartości na jakiej opiera się porządek prawnomiędzynarodowy – sprawiedliwości? Czy może jednak wynikająca z dokumentów międzynarodowych o charakterze *soft law*¹² konstrukcja prawa do żywności przyczynia się do tragicznej w skutkach dystrybucji żywności w skali globalnej? Co sprawia, że na bogatej Północy problemem jest marnotrawstwo żywności, a na Południu społeczeństwa borykają się z głodem i niedożywieniem? Autorzy tzw. prawa do suwerenności żywnościowej uważają, że przyczyna tkwi w błędnych założeniach tzw. prawa do żywności, zdefiniowanego przez KPGSiK oraz Radę FAO. Ich zdaniem i zdaniem ruchów promujących tzw. suwerenność żywnościową (np. *Via Campesina*¹³) prawo do odpowiedniej żywności, o którym mowa w art. 11 MPPGSiK, zdefiniowane zostało w duchu liberalnym, promującym wolny handel międzynarodowy. W istocie zostało zinstytucjonalizowane na potrzeby państw Północy i dużych korporacji ponadnarodowych. Dlatego prawo do suwerenności żywnościowej, skupiającej się na samowystarczalności żywnościowej lokalnych społeczności ma być alternatywą dla odgórnie kształtowanego z udziałem WTO, WB, czy też IMF prawa do odpowiedniej żywności. To lokalne społeczności, a nie organizacje międzynarodowe, mają przyczynić się do lepszej niż do tej pory dystrybucji żywności, a w konsekwencji redukcji klęski głodu i niedożywienia¹⁴. Powyższych propozycji nie można pomijać w dyskusji o międzynarodowym prawie żywnościowym z jednego prozaicznego powodu – dotychczasowe wysiłki społeczności międzynarodowej nie przyniosły żadnej poprawy w sferze bezpieczeństwa żywnościowego, a słowa *Jeana Zieglera* wypowiedziane u progu tego stulecia zachowują aktualność.

Przed rozważaniami dotyczącymi treści prawa do żywności (ewentualnie prawa do suwerenności żywnościowej) podkreślić należy bezdyskusyjne źródło tego prawa – godność człowieka. Jest to zatem prawo przyrodzone, niezbywalne i nienaruszalne (zob. preambuła i art. 1 PDPC). Godność człowieka może być pogwałcona na różne sposoby, w szczególności przez władzę państwową, jednak to właśnie opisy braku dostępu do żywności najbardziej obrazowo definiują czym w istocie ona jest. Wystarczy zacytować świadectwo więźniów obozów głady:

¹² CESCR General Comment No. 12...; Voluntary Guidelines...

¹³ Zob. <https://viacampesina.org/en/who-are-we/> (dostęp 19.12.2018 r.).

¹⁴ Por. *P. Claeys*, *Via Campesina's Struggle for the Right to Food Sovereignty: From Above or from Below?*, [w:] *N.C.S. Lambek* (ed.), *Rethinking Food Systems*, Dordrecht 2014, s. 29–52; *T.D. Beuchelt*, *D. Virchow*, *Food Sovereignty...*, s. 259–261.

„Pojeliśmy głęboką symbolikę chleba i soli (...). Pierwsi mężczyźni w pasiakach. Wszyscy byli bardzo wysocy, a może mi się tylko tak wydawało, bo byli niesamowicie chudzi. Wynosili ze statku worki, z których coś się sypało. Jeden z nich rzucił się na ziemię. Spojrzałam – biały pył. Człowiek zachłannie lizał ziemię... To były worki z solą.

Po odkryciu wszyscy mężczyźni rzucili się na ziemię i lizali ślady soli, a esman walił ich pejcem po głowach. Było mi wstyd za nich, została jakaś skaza na moim ideale mężczyzny (...).

W lipcu 1942 r. chodziłyśmy chude jak szkielety, bez śladu rumieńca, wydłużyły nam się szyje, wyostrzyły rysy i stawałyśmy się coraz bardziej otepiałe. Nawet widok tłumu nagich, potwornie chudych bab w kąpielni nie budził we mnie wstrętu; umiałyśmy patrzeć obojętnie nie tylko na własną i cudzą chudość, ale także na zemdlone, na zmarłe. Nie reagowałyśmy ani na kopniaki, ani na wymyślania (...).

Zaczęły się czasy straszego, do końca obozu stale już nasilającego się tzw. Durchfallu głodowego. Durchfall trzymał w swoim uścisku obóz do końca. Kanalizacja, obliczona na dziesięciokrotnie niższe zapotrzebowanie, nie wystarczała. Góry kału pod blokami, cuchnące wstrętne błoto. Bród, głód i... naturalnie wszy, pchły... Mrowie...

Zaczęli do nas przywozić jakieś mniejsze ewakuowane obozy: chude, zażywające kobiety, szkielety, zdziczałe tłumy, które rzucały się nieprzytomnie na wszystko, co dało się zjeść (...). Zdawało się, że wymarły w tych kobietach resztki człowieczeństwa. Rzucały się na kocioł zupy, w bójce wylewały ją, a potem padały na ziemię i zlizywały okruchy jedzenia wraz z ulicznym pyłem (...)¹⁵.

Biorąc pod uwagę perspektywę czasową powyższe opisy wydają się odległe i nierealne. Pamiętać jednak należy o tym, że mimo wypracowanego dobrobytu, społeczeństwa i państwa tzw. Północy nie mogą zapominać o korzeniach prawa do żywności. Po pierwsze, we współczesnym świecie dzieją się rzeczy porównywalne (np. Jemen, Korea Północna), obok których społeczność międzynarodowa nie może przejść obojętnie. Po drugie, realizacja prawa do żywności powinna prowadzić nie tylko do redukcji głodu i niedożywienia w dotkniętych tymi epidemiami rejonach świata, ale również do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (lub suwerenności żywnościowej) przyszłych pokoleń także w regionach tzw. Północy, w kontekście zagrożeń klimatycznych lub politycznych. Dlatego też pamiętając o tym, że źródłem prawa do żywno-

¹⁵ W. Półtawska, *I boję się słów*, Częstochowa 2009, s. 67–68, 137.

ści jest godność człowieka, należy spojrzeć na nie wielowymiarowo, poprzez pryzmat chociażby prawa do życia, prawa do zdrowia, prawa do odpowiedniego poziomu życia, prawa do pracy, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, czy też prawa do środowiska.

1. Prawo humanitarne

Pierwsze prawnomiędzynarodowe regulacje w zakresie prawa do żywności wywodzą się z prawa humanitarnego. Początkowo dotyczyły jeńców, a następnie swoim zakresem objęły ludność cywilną dotkniętą konfliktem zbrojnym. Prawo haskie i genewskie gwarantuje zatem prawo do żywności podczas konfliktu zbrojnego, natomiast Pakty Praw Człowieka potwierdzają to prawo w warunkach pokoju. Wspólnym mianownikiem jest natomiast rdzeń praw człowieka, czyli prawo do życia, które w zakresie prawa do żywności, jako fundamentalne, przysługuje zarówno jeńcom wojennym i ludności cywilnej podczas wojny, jak i jednostkom podczas pokoju.

W zakresie ochrony jeńców wojennych pierwsze wzmianki o wyżywieniu pojawiły się w Regulaminie dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej (tzw. regulamin haski) dołączonym do konwencji dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej (IV konwencja haska)¹⁶. Zgodnie z art. 4 jeńcy wojenni powinni być traktowani w sposób humanitarny. Wyrazem tego ma być w szczególności zobowiązanie do utrzymania jeńców wojennych, obejmujące m.in. pożywienie (art. 7). Powyższe regulacje rozwinięte zostały w III konwencji genewskiej o traktowaniu jeńców wojennych¹⁷. Humanitarne traktowanie rozumiane jest w kontekście zakazu wszelkiego bezprawnego działania lub zaniechania powodującego śmierć lub poważne zagrożenie zdrowia jeńca wojennego. Takie zachowania kwalifikowane są jako ciężkie naruszenie konwencji

¹⁶ Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, Haga, 18.10.1907 r., International Peace Conference, The Hague, Official Record; <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/195> (dostęp 17.12.2018 r.); weszła w życie 26.1.1910 r.; tekst polski Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161; K. Lankosz, Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybór dokumentów, Bielsko-Biała 2007, s. 20–29.

¹⁷ Geneva Convention Relative to The Treatment of Prisoners of War, Geneva, 12.8.1949 r., UNTS, vol. 75, s. 135; <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280159839> (dostęp 17.12.2018 r.), weszła w życie 21.10.1950 r.; tekst polski <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1949-3.html> (dostęp 17.12.2018 r.); zob. K. Lankosz, Międzynarodowe, s. 86–124.

(art. 13). Zaliczyć można do nich z pewnością pozbawienie odpowiedniej racji żywnościowej, które to poważnie zagrażałoby zdrowiu. Co istotne, utrzymanie jeńca wojennego jest bezpłatne (art. 15). Podstawowa dzienna racja żywnościowa powinna być wystarczająca ilościowo i jakościowo oraz dostatecznie urozmaicona, tak aby utrzymać jeńców w dobrym zdrowiu oraz zapobiec utracie masy ciała i zaburzeniom wynikającym z niedostatecznego wyżywienia. W utrzymaniu należy uwzględnić przy tym sposób odżywiania do jakiego jeńcy są przyzwyczajeni. Służyć ma temu możliwość udziału w przygotowywaniu posiłków. W tym celu mogą być zatrudniani w kuchniach, a posiłki mają być podawane w jadalniach. Dodatkowa żywność przysługuje natomiast jeńcom pracującym w zakresie koniecznym do wykonywania pracy (art. 26). Ponadto we wszystkich obozach jenieckich mają być urządzone kantyny, w których jeńcy wojenni będą mogli nabywać produkty żywnościowe, z tym że ich cena nie może przekraczać miejscowych cen rynkowych (art. 28).

Regulacje dotyczące prawa osób cywilnych do żywności podczas wojny znalazły się w IV konwencji genewskiej¹⁸. Nie oznacza to, że ochrona ludności cywilnej w tym zakresie jest przedmiotem powojennego prawa międzynarodowego. Raczej można tu mówić o kodyfikacji powszechnych norm zwyczajowych, które obowiązywały już przed wybuchem II wojny światowej. Zgodnie z art. 55 IV konwencji państwo okupacyjne ma obowiązek zapewnienia w miarę swoich możliwości zaopatrzenia ludności w żywność. Powinno ono zwłaszcza sprowadzać żywność, jeżeli zasoby terytorium okupowanego są niedostateczne. Państwo okupacyjne może jednak rekwirować na terytorium okupowanym żywność wyłącznie dla okupacyjnych sił zbrojnych i administracji. Czyniąc to powinno liczyć się z potrzebami ludności cywilnej. W tym zakresie należy wydać odpowiednie zarządzenia mające na celu słuszne wynagrodzenie za wszystkie rekwizycje. W każdym czasie państwa opiekuńcze mogą sprawdzać bez przeszkód stan zaopatrzenia terytoriów okupowanych w żywność, z zastrzeżeniem przejściowych ograniczeń, wprowadzanych ze względu na naglące konieczności wojskowe. Natomiast zgodnie z art. 59 IV konwencji, w przypadku, gdy ludność terytorium okupowanego lub część tej ludności jest niedostatecznie zaopatrzona, m.in. w żywność, państwo okupacyjne ma obowiązek wyrazić zgodę na akcję pomocy zewnętrznej na rzecz tej lud-

¹⁸ Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Genewa, 12.8.1949 r., UNTS, vol. 75, s. 287; <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=0800000280158b1a> (dostęp 17.12.2018 r.); weszła w życie 21.10.1950 r.; tekst polski <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1949-4.html> (dostęp 17.12.2018 r.); zob. K. Lankosz, Międzynarodowe, s. 132-174.

ności i w miarę możliwości ułatwić tę akcję. Przesyłki pomocy nie zwalniają państwa okupacyjnego od odpowiedzialności związanej z zaopatrzeniem ludności cywilnej w żywność. Nie może ono zmieniać przeznaczenia tych przesyłek, z wyjątkiem przypadków nagłej konieczności, w interesie ludności obszaru okupowanego i za zgodą państwa opiekuńczego (art. 60). Rozdział przesyłek pomocy dokonywany ma być przy udziale i pod kontrolą państwa opiekuńczego. W wyniku porozumienia między państwem okupacyjnym a opiekuńczym funkcja ta może być przekazana państwu neutralnemu, Międzynarodowemu Komitetowi Czerwonego Krzyża albo każdej innej bezstronnej organizacji humanitarnej. Co istotne, od przesyłek pomocy nie mogą być pobierane na terytorium okupowanym żadne cła, podatki lub opłaty, chyba że byłoby to konieczne w interesie ekonomicznym tego terytorium. Państwo okupacyjne powinno zapewnić szybki rozdział tych przesyłek, co w przypadku żywności wydaje się oczywiste, chociażby biorąc pod uwagę możliwy krótki termin przydatności niektórych produktów. W tym celu wszystkie państwa zobowiązane są zezwolić na bezpłatny tranzyt i przewóz przesyłek pomocy przeznaczonych dla terytoriów okupowanych (art. 61).

W ramach ludności cywilnej międzynarodowe prawo humanitarne wyodrębnia też grupę o szczególnym statusie – osób internowanych. Na podstawie art. 89 IV konwencji genewskiej codzienne racje żywnościowe tych osób mają być wystarczające pod względem ilości, jakości i różnorodności, aby zapewnić utrzymanie ich w normalnym stanie zdrowia i zapobiec awitaminozie. Podczas wyżywienia ma być wzięty także pod uwagę tryb życia, do którego internowani są przyzwyczajeni. Internowanym należy umożliwić przyrządzanie przez nich samych dodatkowej żywności będącej w ich posiadaniu. Osoby pracujące otrzymywać mają natomiast dodatkową żywność stosownie do rodzaju wykonywanej pracy. Kobiety ciężarne i kobiety w połogu oraz dzieci poniżej 15. roku życia mają również otrzymywać dodatkową żywność stosownie do potrzeb fizjologicznych.

Regulacje IV konwencji genewskiej w zakresie wyżywienia uzupełnione zostały postanowieniami dwóch protokołów dodatkowych z 1977 r. dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych i niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych¹⁹. Zgodnie z nimi zabronione jest stosowanie przeciwko ludności

¹⁹ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), Geneva, 8.6.1977 r., UNTS, vol. 1125, s. 3; wszedł w życie w dniu 7.12.1978 r.; <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=08000002800f3586> (dostęp 17.12.2018 r.); tekst polski zob. *K. Lankosz*, Międzynarodowe, s. 209–256; Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and

cywilnej głodu jako metody prowadzenia wojny oraz atakowanie, niszczenie lub czynienie nieużytecznymi dóbr niezbędnych dla przetrwania ludności cywilnej, a w tym środków żywnościowych i stref rolniczych, które wytwarzają te środki oraz urządzeń nawadniających (art. 54 I protokołu i art. 14 II protokołu). Zakaz powyższy nie ma zastosowania, jeżeli wskazane dobra wykorzystywane są wyłącznie do utrzymania członków sił zbrojnych lub bezpośredniego wsparcia działania wojskowego. Bezwzględnie nie można jednak podejmować takich działań, które pozostawią ludności cywilnej tak mało pożywienia, że zostałaby narażona na głód lub zmuszona do przemieszczania się. Wskazane dobra nie mogą być przedmiotem represaliów.

W porównaniu z regulacjami prawnomiędzynarodowymi w zakresie prawa do żywności w warunkach pokojowych, o których mowa będzie dalej, zobowiązania oparte na międzynarodowym prawie humanitarnym charakteryzują się większą precyzją i szczegółowością. Jest to zrozumiałe chociażby dlatego, że w warunkach wojennych normy *hard law* są jedynym instrumentem, który może odnieść skutek. „Prawo miękkie”, tak obecnie popularne, w przeciwieństwie do warunków pokojowych nie ma wtedy racji bytu. Dlatego prawo haskie i genewskie zawiera w istocie katalog obowiązków leżących po stronie państw, które mają, w przeciwieństwie do prawa drugiej generacji, być wykonane natychmiastowo i bezwarunkowo, a nie progresywnie²⁰. Problem sprowadza się do tego, że prawo genewskie nie określa dokładnie minimalnego standardu wyżywienia ludności cywilnej. Państwo okupacyjne ma obowiązek zapewnienia „w miarę wszystkich swoich możliwości zaopatrzenia ludności w żywność”, przy czym powinno sprowadzać żywność, gdy ludność jest „nieodstatecznie zaopatrzona”, a ewentualne rekwizycje żywności przeprowadzać licząc się z „potrzebami ludności cywilnej”. Tak ogólne regulacje mogą stwarzać pewne wątpliwości interpretacyjne, co w konsekwencji prowadzić może do nadużyć w stosunku do ludności cywilnej. Oczywiście w warunkach konfliktu zbrojnego takie nadużycia są prawdopodobne, ale nie zwalnia to od bardziej precyzyjnego określenia minimalnego poziomu wyżywienia, który to zresztą stanowi warunek skorzystania z pomocy zewnętrznej. Nie może temu służyć chociażby zakaz naruszania dóbr niezbędnych dla przetrwania ludno-

Relating to the Protection of Victims of Non-international Armed Conflicts (Protocol II), Geneva, 8.6.1977 r., UNTS vol. 1125, s. 609, wszedł w życie w dniu 7.12.1978 r.; <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800f3cb8> (dostęp 17.12.2018 r.); tekst polski zob. K. Lankosz, Międzynarodowe, s. 257–264.

²⁰ J. Pejić, The Right to Food in Situations of Armed Conflict: the Legal Framework, IIRC 2001, vol. 83, s. 1097.

ści cywilnej w zakresie narażającym na głód lub wymuszającym przemieszczanie się (art. 54 I protokołu), bliższy minimalnemu standardowi wyznaczonemu przez prawo do życia. W tym celu najbardziej rozsądne jest skorzystanie *per analogiam* z regulacji dotyczących osób internowanych. Uznać należy, że przywołany powyżej art. 89 IV konwencji genewskiej wyznacza taki standard minimum w stosunku do całej ludności cywilnej. Można powiedzieć, że standard ten określony jest przez humanitarne prawo do odpowiedniej żywności, które odróżnić należy od prawa do życia.

W warunkach wojennych prawo do żywności szczególnie powiązane jest z prawem do życia, które to narażone jest nie tylko z powodu prowadzonych działań zbrojnych, ale również kryzysu humanitarnego oraz niejednokrotnie świadomej polityki władz okupacyjnych. Jak powiedziano wcześniej minimalny standard wyżywienia objęty prawem do życia obowiązuje zarówno w warunkach pokoju, jak i konfliktu zbrojnego. Z uwagi na jego ścisły związek z zakazem ludobójstwa, uznać należy, że ma charakter *ius cogens*. W międzynarodowym prawie humanitarnym to właśnie regulacje dotyczące zbrodni przeciwko ludzkości, ludobójstwa i zbrodni wojennych stanowią o treści prawa do żywności w ramach prawa do życia.

W związku z niespotykaną dotychczas skalą eksterminacji ludności cywilnej podczas II wojny światowej, w 1945 r. w Karcie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego²¹ przewidziano, że jurysdykcji tego sądu międzynarodowego podlegać będą zbrodnie wojenne, a w tym złe obchodzenie się z ludnością cywilną lub jeńcami wojennymi, oraz zbrodnie przeciwko ludzkości, a w tym eksterminacja ludności cywilnej. Eksterminacja ludności cywilnej podlegała również jurysdykcji Trybunału Wojskowego dla Dalekiego Wschodu na podstawie art. 5 Karty tego trybunału²². W 1948 r. do katalogu zbrodni międzynarodowych dodana została zbrodnia ludobójstwa, której dopuścić się można w stosunku do ludności cywilnej zarówno w czasie konfliktu zbrojnego, jak i w czasie pokoju. Zgodnie z art. II konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa obejmuje ona czyny dokonane w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych

²¹ Charter of the International Military Tribunal, London 8.8.1945, UNTS vol. 82, s. 284; http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf (dostęp 17.12.2018 r.).

²² Charter of the International Military Tribunal for the Far East, Tokyo 19.1.1946 r., „Treaties and Other International Agreement of the United States of America 1976–1949. Multilateral 1946–1949”, Department of State Publication 8521, 1970, s. 20; http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf (dostęp 17.12.2018 r.).

polegające w szczególności na rozmyślnym stworzeniu dla członków grupy warunków życia, obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego.

Powyższe regulacje zostały ujednolicone i rozszerzone w statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego²³. Naruszenie prawa do żywności może zgodnie z tym statutem obejmować: ludobójstwo polegające na rozmyślnym stworzeniu dla grupy narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej warunków życia obliczonych na spowodowanie jej całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego (art. 6 lit. c); zbrodnię przeciwko ludzkości w postaci eksterminacji polegającej na celowym stworzeniu warunków życia, *inter alia*, prowadzących do pozbawienia żywności, obliczonych na wyniszczenie części ludności (art. 7 ust. 1 lit. b w zw. z art. 7 ust. 2 lit. b); zbrodnię wojenną polegającą na zamierzonym głodzeniu osób cywilnych jako metodzie prowadzenia działań wojennych poprzez pozbawienie tych osób środków niezbędnych do życia, w tym umyślne pozbawienie racji żywnościowych przewidzianych w konwencjach genewskich (art. 8 ust. 2 lit. b pkt xxv). Przedstawione typy zbrodni międzynarodowych określają punkt styczności między prawem do życia a prawem do żywności w warunkach wojennych. Działania zbrojne lub działania osób, pod kontrolą których znajduje się dane terytorium, czy to w ramach międzynarodowego, czy też niemiędzynarodowego konfliktu, nie mogą nigdy prowadzić do rozmyślnego stworzenia warunków życia w postaci pozbawienia lub ograniczenia żywności w takim stopniu prowadzącym do całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego ludności cywilnej poprzez głodzenie. W literaturze i orzecznictwie wskazuje się, że ludobójstwo sprowadza się do przymusowej diety niezaspokajającej podstawowych potrzeb (*subjecting a group of people to a subsistence diet (...) below minimum requirement*)²⁴. Jest to inaczej „stosowanie walki głodem”²⁵, naruszające godność ludzką oraz wynikające z niej prawo do życia i prawo do zdrowia.

²³ Rome Statute of International Criminal Court, Rome 17.7.1998 r., UNTS, vol. 2187, I-38544, s. 3; wszedł w życie 1.7.2002 r.; <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202187/v2187.pdf> (dostęp 17.12.2018 r.).

²⁴ T. Iwanek, Zbrodnia ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości w prawie międzynarodowym, Warszawa 2015, s. 360; K. Wierczyńska, Pojęcie ludobójstwa w kontekście orzecznictwa międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc, Warszawa 2010, s. 187; The Prosecutor versus Jean-Paul Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Judgement, 2.9.1998 r., pkt 506, <http://unictr.irmct.org/en/cases/ict-96-4> (dostęp 20.12.2018 r.).

²⁵ J. Dobrowolska-Polak, Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych, Poznań 2011, s. 123.

2. Prawo obywatelskie

Analizując prawo do żywności w warunkach konfliktów zbrojnych dostrzec można było ściśle powiązanie prawa do żywności z prawem do życia. To ostatnie może być zagrożone na skutek „diety żywnościowej poniżej minimalnego wymogu” również podczas pokoju, w szczególności wtedy, gdy państwo nie jest w stanie zapewnić ludności podstawowych potrzeb, w tym żywnościowych, w wyniku upadłości (np. Somalia), świadomej polityki (np. Korea Północna), czy też klęski żywiołowej (np. Haiti). Tym samym prawo do żywności, jako składnik prawa do życia, w zakresie gwarantującym podstawowe potrzeby człowieka, należy również do prawa pierwszej generacji, jako prawo obywatelskie.

Prawo do życia zostało potwierdzone w art. 3 PDPC, art. 6 MPPOiP, art. 4 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów²⁶, art. 4 amerykańskiej konwencji o prawach człowieka²⁷ oraz art. 2 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁸. Interpretacja tych regulacji pozwala na określenie treści i miejsca prawa do żywności w ramach praw pierwszej generacji. W komentarzu do art. 6 MPPOiP na szesnastej sesji w dniu 30.4.1982 r. Komitet Praw Człowieka ONZ zwrócił uwagę na to, że ochrona prawa do życia obliuguje państwo do podjęcia tzw. środków pozytywnych. W związku z tym powinno ono poczynić wszystkie możliwe kroki m.in. w celu eliminacji niedożywienia²⁹. Przeciwdziałanie niedożywieniu uznane zostało zatem przez KPCz ONZ za działanie zmierzające do pełnej realizacji prawa do życia. Jednocześnie można zastanowić się nad tym, czy w pewnych sytuacjach pozbawienie prawa do żywności nie może być traktowane jako naruszenie zakazu tortur lub okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania (art. 5 PDPC, art. 7 MPPOiP, art. 5 AKPCiL, art. 5 AKPC i art. 3 EKPC).

Relacje między prawem do żywności a prawem do życia, czy zakazem tortur i niehumanitarnego traktowania bardziej szczegółowo zostały przedstawione w ramach systemów regionalnych, poczynając od dorobku Europej-

²⁶ African Charter on Human and Peoples' Rights, Nairobi 27.6.1981 r., UNTS, vol. 1520, s. 217, weszła w życie 21.10.1986 r.

²⁷ American Convention on Human Rights „Pact of San José, Costa Rica”, San José 22.11.1969 r., weszła w życie 18.7.1978 r.

²⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rzym 4.11.1950 r., ETS No. 5, weszła w życie 3.9.1953 r., w stosunku do Polski – 19.1.1993 r.

²⁹ UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life), 30 April 1982, <http://www.refworld.org/docid/45388400a.html> (dostęp 20.12.2018 r.).

skiego Trybunału Praw Człowieka. Oczywiście zdać sobie należy sprawę z tego, że znacząca grupa praw człowieka jest przedmiotem kulturowej relatywizacji, jednak rdzeń tych praw w postaci godności ludzkiej, prawa do życia, czy też zakazu tortur pozostaje zawsze uniwersalny i nie podlega relatywizacji³⁰. Tym samym doświadczenia regionalne wzbogacają treść prawa do żywności rozumianego jako prawo obywatelskie w wymiarze powszechnym.

W orzecznictwie ETPC na uwagę zasługują w szczególności wyroki dotyczące prawa do życia w kontekście tzw. zobowiązań pozytywnych państw. W jednym z nich w sprawie *Centre of Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* (17.7.2014 r.)³¹ ETPC zajmował się skargą dotyczącą traktowania przez opiekę społeczną i zdrowotną upośledzonego umysłowo i chorego na HIV szesnastoletniego Roma. Podczas przyjęcia do ośrodka społeczno-medycznego Valentin Câmpeanu cierpiał na niedożywienie (wagi 45 kg). Zdiagnozowano, że nie może samodzielnie utrzymywać higieny i jeść. Z uwagi na agresywne zachowanie został umieszczony w zakładzie psychiatrycznym, gdzie przestał przyjmować pokarmy. Przebywał w izolatce, bez asysty personelu, który obawiał się zakażenia. Jedynym pożywieniem dostarczonym mężczyźnie była glukoza w kroplówce. Na podstawie takiego stanu faktycznego ETPC podniósł, że art. 2 EKPC dotyczy nie tylko sytuacji powstrzymania się od świadomego i bezprawnego pozbawiania życia, ale także zobowiązuje do podjęcia przez państwo odpowiednich kroków w celu zachowania życia osób znajdujących się w granicach jego jurysdykcji (zob. także *L.C.B. v. the United Kingdom*³²). Pozytywne obowiązki wynikające z art. 2 EKPC mają zastosowanie w kontekście każdego działania, publicznego lub niepublicznego, w którym może być zagrożone prawo do życia. Dzieje się tak np. w sektorze opieki zdrowotnej w odniesieniu do działań lub zaniedbań pracowników służby zdrowia. Państwa są zobowiązane do ustanowienia przepisów obligujących szpitale publiczne lub prywatne do przyjęcia odpowiednich środków w celu ochrony życia pacjentów. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której zdolność pacjenta do samodzielnej opieki, w tym wyżywienia, jest ograniczona.

Na gruncie AKPCiL w sprawie 155/96 *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR)/Nigeria*

³⁰ J. Zajadło, Standardy praw człowieka – uniwersalne czy relatywne, GSP 2014, t. XXXII, s. 434.

³¹ Skarga Nr 47848/08, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145577> (dostęp 21.12.2017 r.).

³² Zob. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58176> (dostęp 21.12.2018 r.).

Afrykańska Komisja Praw Człowieka i Ludów rozpoznawała natomiast skargę, w której zarzucano, że prawo do żywności zawiera się w gwarantowanym przez AKPCiL prawie do życia. W komunikacie stwierdzono, że rząd nigeryjski był bezpośrednio zaangażowany w produkcję ropy naftowej oraz że działania z tym związane doprowadziły do degradacji środowiska i problemów zdrowotnych ludności Ogoni wynikających z zanieczyszczenia. Konsorcjum naftowe eksploatowało złoża ropy naftowej nie zważając na zdrowie lub środowisko lokalnych społeczności. W komunikacie podkreślono, że rząd nigeryjski aprobował te naruszenia, a także czynnie uczestniczył w atakach na wioski Ogoni. Doprowadził także do wyniszczenia źródeł żywności poprzez nieodpowiedzialny rozwój przemysłu naftowego, zatruwającego większość gleby i wody, od których zależało rolnictwo i wędkarstwo Ogoni. Podczas nalotów na wioski nigeryjskie siły bezpieczeństwa niszczyły uprawy i zabijały zwierzęta gospodarskie. Na podstawie takiego stanu faktycznego Afrykańska Komisja Praw Człowieka uznała, że prawo do żywności jest nierozzerwalnie związane z godnością istoty ludzkiej i jest niezbędne do korzystania z innych praw, takich jak prawo do zdrowia, edukacji, pracy i udziału w życiu politycznym. Prawo międzynarodowe wiąże Nigerię w zakresie ochrony i poprawy istniejących źródeł żywności oraz zapewnienia dostępu do odpowiedniej żywności dla wszystkich obywateli. Minimalny standard prawa do żywności wymaga, aby państwo nie niszczyło ani nie zanieczyszczało źródeł żywności. Nie powinno przy tym zezwalać podmiotom prywatnym na niszczenie lub zanieczyszczenie źródeł żywności oraz unicestwianie wysiłków społeczności zmierzających do wyżywienia. Zdaniem Komisji, rząd nigeryjski naruszył w stosunku do Ogoni wszystkie minimalne zobowiązania w zakresie prawa do żywności. Unicestwił źródła żywności za pośrednictwem sił bezpieczeństwa i państwowej kompanii naftowej. Pozwolił jednocześnie prywatnym firmom naftowym niszczyć te źródła. Przy użyciu terroru znacząco utrudnił społeczności Ogoni starania w zakresie wyżywienia, co w konsekwencji uznać należy za naruszenie prawa do żywności³³. W przywołanym rozstrzygnięciu podkreślono zatem pozytywne zobowiązania państwa w zakresie prawa do żywności polegające na zapewnieniu źródeł żywności dostarczających wyżywienie co najmniej w minimalnym zakresie, a w konsekwencji prowadzące do zachowania życia ludności znajdującej się pod jego zwierzchnictwem terytorialnym. Świadome naruszenie owych pozytywnych zobowiązań w stanie pokoju może skutkować w niektórych sytuacjach odpowiedzialnością indywidualną za zbrodnię ludobójstwa.

³³ Zob. <http://www.achpr.org/communications/decision/155.96/> (dostęp 20.12.2018 r.).

Na temat prawa do żywności w kontekście prawa do życia, zagwarantowanego w art. 4 amerykańskiej konwencji o prawach człowieka, wypowiedział się również Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka, który zajmował się losem paragwajskiego ludu tubylczego Sawhoyamaxa. W związku z narastającą akcją przejmowania gruntów przez prywatnych inwestorów, tubylcy zostali zmuszeni do opuszczenia swojej ziemi w Gran Chaco i osiedlenia się wzdłuż drogi biegnącej z Pozo Colorado do Concepción. Doprowadziło to społeczność do skrajnego ubóstwa. Przyczyną takiego stanu rzeczy była konieczność opuszczenia terenów, które od wieków były naturalnym źródłem zasobów koniecznych do utrzymania (zwierząt oraz roślin, w tym uprawnych). Zdaniem MTPC prawo do życia jest podstawowym prawem człowieka, którego pełna realizacja jest warunkiem korzystania z innych praw człowieka. Jeśli to prawo nie jest respektowane, wszystkie inne prawa nie mają racji bytu. W jego ramach państwa mają obowiązek zagwarantowania warunków koniecznych w celu zapobieżenia naruszeniom tego niezbywalnego prawa. Realizacja prawa do życia oznacza, że nikt nie może być arbitralnie pozbawiony życia (zobowiązanie negatywne), ale także konieczność podjęcia przez państwo wszelkich środków w celu ochrony prawa do życia (pozytywny obowiązek). Tym samym MTPC uznał, że brak odpowiedniego zaopatrzenia w żywność, którego władze państwowe są świadome, skutkujący przypadkami śmierci, stanowi naruszenie prawa do życia. Państwo nie może być odpowiedzialne za wszystkie sytuacje, w którym zagrożone jest prawo do życia. Ponosi odpowiedzialność wtedy, gdy władze wiedziały lub powinny były wiedzieć o istnieniu zdarzeń zagrażających życiu ludzi, a mimo to nie podjęły odpowiednich środków zaradczych. W konsekwencji MTPC przyjął, że w sprawie członków ludu Sawhoyamaxa doszło do naruszenia prawa życia, ponieważ Paragwaj nie podjął żadnych kroków zmierzających do wyeliminowania ryzyka utraty życia na skutek wysiedlenia z terenów stanowiących źródło ich utrzymania³⁴.

Przedstawione powyżej stany faktyczne nie mogą być traktowane jako ludobójstwo. W żadnym z orzeczeń nie użyto zresztą takiej terminologii. Ludobójstwo polegające na rozmyślnym stworzeniu w warunkach pokojowych warunków życia obliczonych na spowodowanie całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego grupy narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej, spro-

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas), http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ver_expediente.cfm?nId_expediente=56&lang=en (dostęp 20.12.2018 r.), pkt 145–180.