

Das Recht auf Nahrung, Teil 2

Prof. Dr. Walter Kälin / Jörg Künzli

Im 2. Teil dieses Beitrags zum Recht auf Nahrung geht es zuerst darum, den Inhalt dieses Rechts zu klären. Wer wird berechtigt, wer verpflichtet und welche Ansprüche schützt dieses Recht? Die Antworten auf diese Fragen und die Beispiele im Anhang II zum Gutachten zeigen, dass das Recht auf Nahrung durchaus einen harten individualrechtlichen Kern besitzt, der an sich justiziabel ist. Die Ausführungen schliessen mit einigen Hinweisen darauf, was die Schweiz im Bereich ihrer Aussenpolitik für eine bessere Realisierung des Rechts auf Nahrung unternehmen könnte.

VI. DER INHALT DES RECHTS AUF NAHRUNG

1. Geltungsbereich

1.1. Berechtigte

[Rz 111] Das Recht auf Nahrung besitzt, wie grundsätzlich alle Menschenrechte, einen umfassenden persönlichen Geltungsbereich¹⁸⁹. Dies bedeutet, dass sich alle Personen unter der Jurisdiktion eines durch diese Garantie verpflichteten Staates darauf berufen können. Diese Schlussfolgerung gilt selbstverständlich trotz der etwas missverständlichen Formulierung in Art. 11 Pakt I, wonach das Recht «eines jeden (...) für sich und seine Familie»¹⁹⁰ anerkannt wird. So schliessen bereits die Diskriminierungsklausel in Art. 2 Abs. 2 dieses Vertrages und das Gebot der Gleichberechtigung von Mann und Frau von Art. 3 Pakt I jegliche Interpretation aus, welche als Begünstigte innerhalb von Familien ausschliesslich Männer qualifiziert¹⁹¹ resp. das Vorhandensein einer Familie als Voraussetzung für die Stellung als Begünstigter statuiert¹⁹². Die erwähnten Kodifizierungen des Rechts auf Nahrung im *humanitären Völkerrecht* schützen demgegenüber nur die jeweils explizit erwähnten Personenkategorien, wie z.B. Kriegsgefangene oder die Bewohner besetzter Gebiete¹⁹³.

[Rz 112] Der letzte Hinweis macht deutlich, dass für die Frage, wann die Berechtigten sich auf die verschiedenen völkerrechtlichen Garantien des Rechts auf Nahrung berufen können, zwischen verschiedenen Situationen zu unterscheiden ist:

- *Menschenrechte*, wie sie im Pakt I oder der Kinderrechtskonvention verankert sind, gelten sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten. Sie verpflichten deshalb die Staaten unabhängig von der im konkreten Fall herrschenden Situation, d.h. gleichermassen in Zeiten politischer Stabilität wie auch während internationaler kriegerischer Auseinandersetzungen, Bürgerkriegen oder inneren Spannungen und Tumulten. In solch schwierigen Situationen können sie allerdings u.U. stärker eingeschränkt werden als in Friedenszeiten¹⁹⁴. Deshalb stellt z.B. eine Lebensmittelrationierung in Kriegs- und Notzeiten keine Verletzung des Rechts auf Nahrung dar, wenn sie sicherstellen soll, dass alle wenigstens ein beschränktes Mass an Nahrung bekommen.
- Einschränkender präsentiert sich demgegenüber die Anwendbarkeit des Rechts auf Nahrung im humanitären Völkerrecht. Die Garantien der Genfer Konventionen und von Zusatzprotokoll I gelangen ausschliesslich während *internationalen bewaffneten Konflikten* zur Anwendung. Gemäss dem gemeinsamen Art. 2 der Genfer Konventionen erfasst dieser Begriff alle Fälle eines erklärten Krieges oder jedes anderen bewaffneten Konflikts, «der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, und zwar auch dann, wenn der Kriegszustand von dieser Partei nicht anerkannt wird». Dieser Situation gleichgestellt werden Fälle «vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei, selbst wenn diese Besetzung auf keinen Widerstand stösst». Diese einschränkenden Anwendungsvoraussetzungen gelten für die Leistungspflichten aus Art. 55 GK IV¹⁹⁵ und von Art. 26 GK III¹⁹⁶ sowie für die Unterlassungspflichten gemäss Art. 54 ZP I¹⁹⁷.
- In Situationen von *Bürgerkrieg*, d.h. falls der Konflikt keinen internationalen

Charakter aufweist, finden bezüglich des Rechts auf Nahrung nur noch die wenigen Garantien von Zusatzprotokoll II (ZP II) Anwendung. Allerdings muss die interne Auseinandersetzung eine bestimmte Gewaltintensität erreichen. So ist gemäss Art. 2 für eine Anwendung notwendig, dass Aufständische die Kontrolle über einen Teil des Staatsgebiets ausüben, dass die nichtstaatliche Partei einen gewissen Organisationsgrad besitzt und dass auf der Gegenseite die reguläre Armee an den Auseinandersetzungen beteiligt ist¹⁹⁸. Diesen Anwendungsbedingungen unterliegen im Bereich des Rechts auf Nahrung somit die unmittelbare Leistungsverpflichtung gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b ZP II¹⁹⁹ zugunsten von Personen, welchen im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt die Freiheit entzogen wurde, und die des Verbots der Aushungerung der Zivilbevölkerung gemäss Art. 14 ZP II²⁰⁰.

1.2. Verpflichtete

[Rz 113] Auch hinsichtlich der Frage nach den Trägern der aus dem Recht auf Nahrung fließenden Verpflichtung gilt es, zwischen den Bestimmungen, welche ihren Ursprung im Gebiet der Menschenrechte finden, und solchen, welche Teil des humanitären Völkerrechts sind, zu unterscheiden.

- Die Menschenrechte und damit auch das Recht auf Nahrung verpflichten – wie bereits aus dem Wortlaut der einzelnen Menschenrechtsverträge ersichtlich – einzig die *Staaten*. Nichtstaatliche Organisationen wie aufständische Gruppierungen oder Unternehmungen, aber auch Individuen unterliegen deshalb keiner direkten völkerrechtlichen Verpflichtung aus diesen Garantien. Dieser Grundsatz wurde auch vom Ausschuss für WSK Rechte in seiner Observation générale zum Recht auf Nahrung ausdrücklich hervorgehoben, wenn dieser auch betonte, dass für viele Aspekte der Realisierung dieses Rechts natürlich Akteure des nichtstaatlichen Sektors verantwortlich seien²⁰¹. Nur Staaten werden auch durch jene Teile des humanitären Völkerrechts gebunden, welche wie die vier Genfer Konventionen von 1949 und deren Zusatzprotokoll I nur in zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikten gelten.
- Anders präsentiert sich die Situation während internen Konflikten für die Pflichten aus Zusatzprotokoll II. Zwar hält Art. 1 ZP II eine *Verpflichtung nichtstaatlicher Konfliktteilnehmer* nicht ausdrücklich fest, doch wird sowohl in der Literatur als auch in der Praxis mehrheitlich geschlossen, auch solche Gruppierungen seien Adressaten dieser Verpflichtungen²⁰². Dies bedeutet, dass auch Aufständische völkerrechtlich verpflichtet sind, Personen, die sie im Zusammenhang mit der Auseinandersetzungen in Haft genommen haben, mit Nahrungsmitteln zu versorgen, und ihnen ist es kraft internationalem Recht untersagt, die Zivilbevölkerung auszuhungern resp. Lebensmittelinfrastrukturanlagen zu zerstören oder unbrauchbar zu machen.
- *Individuen* können ausnahmsweise gemäss Artikel 8 des Statuts des internationalen Strafgerichtshofes als Kriegsverbrecher bestraft werden, wenn sie in einem bewaffneten Konflikt vorsätzlich Massnahmen zum Aushungern der Zivilbevölkerung ergreifen.

2. Der materielle Inhalt: «Ausreichende Ernährung» und «Schutz vor Hunger»

2.1. Entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Ansatz

[Rz 114] Das Recht auf Nahrung garantiert das Recht auf «ausreichende Ernährung» (Art. 11 Abs. 1 Pakt I) bzw. das «grundlegende Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein» (Art. 11 Abs. 2 Pakt I). Was bedeuten diese Begriffe, und wann sind diese Zielvorgaben erreicht?

[Rz 115] Bis vor kurzem liess sich für die Beantwortung dieser Frage deutlich ein entwicklungs- resp. ernährungspolitischer Ausgangspunkt von einem menschenrechtlichen Ansatz unterscheiden:

- *Der entwicklungspolitische Ansatz:* Verschiedene Spezialorganisationen der UNO wie z.B. die FAO, aber auch die WHO, die UNICEF und das UNDP verfügen seit Jahrzehnten über praktische Erfahrung im Bereich der Sicherstellung einer ausreichenden Nahrungsmittelversorgung in Krisenzeiten. Deshalb erstaunt es nicht, dass diese Organisationen die für eine ausreichende Nahrung notwendigen Voraussetzungen detailliert herausgearbeitet haben. Diese Erkenntnisse flossen bereits 1987 in den Bericht des Sonderberichterstatters Eide ein, welcher in einer sogenannten ‚Food Security Matrix‘ diese praktischen Erfahrungen mit seiner Theorie der Unterlassungs-, Schutz- und Leistungspflichten²⁰³ kombinierte und auf diese Weise die zur vollständigen Realisierung dieses Rechts notwendigen Massnahmen der Staaten auflistete²⁰⁴. 1997 veröffentlichte die FAO eine Matrix, welche an jene von Eide anschliesst, aber wesentlich verfeinert ist²⁰⁵. Danach sind die geforderten Massnahmen im Bereich des Rechts auf Nahrung auf folgende Ziele zu richten: (1) Die Nahrung hat zugänglich zu sein, d.h. sie muss vorhanden, zugänglich i.e.S. und erschwinglich sein; (2) die zugängliche Nahrung hat gewisse Eigenschaften hinsichtlich Nährwert, Qualität, Sicherheit und kultureller Akzeptanz sowie umweltpolitischer, wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit ihrer Produktionsmethoden zu erfüllen. Der entwicklungspolitische Ansatz setzt den Akzent auf die Ziele, welche mittels staatlicher Massnahmen wie Landwirtschaftspolitik, Lebensmittelgesetzgebung, sozialpolitischen Instrumenten etc. allein oder in internationaler Zusammenarbeit erreicht werden sollen: Die nachhaltige Produktion genügender und adäquater Nahrung und die Sicherstellung des Zugangs der Bevölkerung zu dieser Nahrung. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Recht auf Nahrung verletzt wird und ob gegen solche Verletzungen gerichtlich vorgegangen werden kann, wird kaum gestellt.
- *Der menschenrechtliche Ansatz:* Die Verletzungsperspektive steht demgegenüber im Vordergrund der menschenrechtlichen Perspektive: Hier haben sich Praxis und Forschung stark auf die Frage der verschiedenen Verpflichtungsschichten konzentriert, d.h. auf das bereits behandelte²⁰⁶ Problem, unter welchen Voraussetzungen das Recht auf Nahrung missachtet wird. Diese Frage kann allerdings erst beantwortet werden, wenn man weiss, was denn der Inhalt des Rechts auf Nahrung wirklich ist. Es fällt auf, dass die menschenrechtliche Literatur zum Recht auf Nahrung diese Frage lange vernachlässigt hat²⁰⁷. Grund dafür ist die Tatsache, dass sich die menschenrechtliche Forschung in den vergangenen Jahren v.a. auf die Problematik der Verpflichtungsschichten sozialer Menschenrechte konzentriert hat. Hinzu kommt der Umstand, dass die relativ unpräzise und teilweise unglückliche Wortwahl der menschenrechtlichen Garantien eine vertiefte juristische Analyse schwierig macht²⁰⁸. Trotzdem bietet der menschenrechtliche gegenüber dem entwicklungspolitischen Ansatz gewisse Vorteile: Menschenrechte sind rechtsverbindlich und nicht blosser Empfehlungen, wie sie etwa die Dokumente des Welternährungsgipfels darstellen, und die Staaten sind verpflichtet, sie durchzusetzen²⁰⁹. Mit der Unterscheidung von Unterlassungs-, Schutz-, Leistungs- und Nichtsdiskriminierungspflichten wird klar, was die Staaten konkret zu tun haben.

[Rz 116] In jüngster Zeit wird insbesondere im Rahmen der UNO intensiv nach einem *integrierenden Ansatz* gesucht, so dass die Unterscheidung viel an praktischer Bedeutung verloren hat²¹⁰. Dies ist zu begrüssen, weil beide Ansätze ihre besonderen Stärken haben:

- Der menschenrechtliche Ansatz vermag folgende Vorteile in den entwicklungspolitischen Ansatz einzubringen²¹¹: Die Erkenntnis, dass eine genügende Lebensmittelversorgung neben staatlichen Leistungen auch ein Unterlassen resp. Schutzgewähren erfordern kann; die Erkenntnis, dass die Begünstigten des Rechts auf Nahrung völkerrechtlich Berechtigte und keine blossen Almosenempfänger sind, dass komplementär die Staaten in diesem Bereich teilweise unter einer völkerrechtlichen Handlungsverpflichtung stehen können, und weiter die damit zusammenhängende Erkenntnis, dass die Nichterfüllung dieser Verpflichtungen eine völkerrechtliche Verantwortung des betreffenden Staates auslöst.
- Der entwicklungspolitische Ansatz hingegen ermöglicht es, die grosse Erfahrung

der spezialisierten Organisationen dazu zu nutzen, dem materiellen Geltungsbereich des Rechts auf Nahrung trotz der knappen und teilweise unglücklichen Formulierung in Pakt I Gestalt zu geben und so den Staaten präzisere Zielvorgaben zu liefern.

2.2. Verfügbarkeit von Nahrung und Zugang dazu als Inhalt des Rechts auf Nahrung

[Rz 117] Für die Bestimmung des normativen Inhalts des Rechts auf Nahrung war der International Code of Conduct on the Right to Adequate Food aus dem Jahre 1997 bedeutsam. Sein Art. 4 versucht, dieses Recht definitionsmässig zu erfassen:

«The right of adequate food means that every man, woman and child alone and in community with others must have physical and economic access at all times to adequate food or by using a resource base appropriate for its procurement in ways consistent with human dignity. The right to adequate food is a distinct part of the right to an adequate standard of living.

The realization of the right to adequate food requires

a) the availability of food, free from adverse substances and culturally acceptable, in a quantity and quality which will satisfy the nutritional and dietary needs of individuals;

(b) the accessibility of such food in ways that do not interfere with the enjoyment of other human rights and that is sustainable.

The ultimate objective of the right to adequate food is to achieve nutritional well-being. Nutritional well-being is dependent on parallel measures in the fields of education, health and care. In this broader sense, the right to food is to be understood as the right to adequate food and nutrition.

The realization of the right to adequate food is inseparable from social justice, requiring the adoption of appropriate economic, environmental and social policies, both at the national and international level, oriented to the eradication of poverty and the satisfaction of basic needs.»

[Rz 118] Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte übernahm diesen Ansatz, als er in seiner im Mai 1999 veröffentlichten Observation générale 12 eine Definition des normativen Inhaltes des Rechts auf ausreichende Ernährung verabschiedete. Im Vordergrund stehen gemäss Ziff. 8 dieses Dokuments zwei Elemente:

«8. Le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants:

- la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu;

- l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.»²¹²

[Rz 119] Somit machen zwei Elemente den eigentlichen Inhalt des Rechts auf Nahrung aus:

- Die *Verfügbarkeit* von Nahrung, welche quantitativ und qualitativ genügt, um die Ernährungsbedürfnisse von Individuen frei von nachteiligen Substanzen und kulturell akzeptabel befriedigen zu können.
- Ein *Zugang* zu solcher Nahrung, welcher nachhaltig ist und den Genuss anderer Rechte nicht beeinträchtigt.

[Rz 120] Wo diese beiden Voraussetzungen umfassend und auf Dauer erfüllt sind, ist das Recht auf Nahrung voll realisiert. Damit ist allerdings nicht gemeint, dass der Staat den Privaten unbeschränkt Nahrung zur Verfügung stellen muss oder dass er dieses

Recht verletzt, wenn dieser Idealzustand nicht erreicht wird. Vielmehr ergibt sich der konkrete Inhalt des Rechts auf Nahrung erst aus der Verknüpfung der beiden Elemente mit den bereits dargestellten²¹³ Verpflichtungsschichten.

[Rz 121] In den *Bereich individueller Ansprüche*, d.h. der unmittelbar geltenden und damit grundsätzlich justiziablen Bedeutungsschichten des Rechts auf Nahrung, fallen folgende Teilgehalte:

- Bezüglich des *Zugangs* zu vorhandener Nahrung haben Private einen Anspruch darauf, dass der Staat
 - im Sinne seiner Unterlassungspflicht sie dabei nicht selber durch Verbote und andere Eingriffe hindert,
 - sie als Ausfluss seiner Schutzpflicht gegenüber Dritten schützt, welche ihren Zugang zu Nahrung hindern,
 - als Leistungspflicht solchen Zugang mit konkreten Massnahmen fördert, wo die Betroffenen dazu nicht selber in der Lage sind, und
 - bei all diesen Verhaltensweisen nicht bestimmte Private wegen ihrer Rasse, Religion, ethnischen Herkunft etc. diskriminiert.

- Bezüglich der *Verfügbarkeit* von Nahrung muss der Staat
 - die Requirierung von Nahrungsmitteln unterlassen, es sei denn, ein solches Vorgehen erscheine aus öffentlichem Interesse geboten und beachte zudem das Prinzip der Verhältnismässigkeit,
 - den Abbau bestehender Leistungen unterlassen, soweit dieser nicht durch andere Massnahmen kompensiert wird oder sachlich unvermeidbar ist,
 - direkt Nahrungsmittel zur Verfügung stellen bzw. auf dem Wege internationaler Zusammenarbeit zur Verfügung stellen lassen, wo es um die unmittelbare (Über-)Lebenssicherung hungernder Menschen geht, oder wo er über eine Person (z.B. Gefangene) umfassende Kontrolle und damit eine Garantenstellung hat
 - und in beiden Fällen auf jede Diskriminierung verzichten.

[Rz 122] Keine individuell durchsetzbaren Ansprüche, sondern die *programmatische Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung* des Rechts auf Nahrung mit allen verfügbaren Mitteln besteht:

- bezüglich der Sicherung der *Nachhaltigkeit* des Zugangs zu Nahrung, sowie
- bezüglich der Sicherung der Verfügbarkeit von Nahrung (z.B. durch Massnahmen der Landwirtschafts-, Sozial- oder Umwelt- und Gesundheitspolitik).

[Rz 123] Dies ist der Stand des heutigen Völkerrechtes, wie er sich in der Praxis der UNO abzeichnet. Damit hat das Recht auf Nahrung einigermaßen klare Konturen erhalten. Allerdings muss betont werden, dass in den Details vieles noch unklar erscheint und offen bleiben muss²¹⁴. Zu beachten ist auch, dass bisher eigentliche Gerichtspraxis zum Recht auf Nahrung fehlt, sich also erst weisen muss, ob und wieweit sich die Auffassungen der UNO-Organen und der juristischen Lehre durchsetzen können. Insofern stehen wir bezüglich des konkreten Inhalts des Rechts auf Nahrung erst am Anfang einer Entwicklung.

[Rz 124] Abschliessend gilt es zu beachten, dass diese Verpflichtungen grundsätzlich²¹⁵ unter dem generellen Vorbehalt der Schrankenklausele von Art. 4 Pakt I stehen, wonach von diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen abgewichen werden kann, falls sich eine solche Massnahme (1.) auf eine gesetzliche Grundlage stützen kann, sie (2.) mit der Natur der Rechte dieses Vertrages vereinbar ist und falls (3.) der damit verfolgte Zweck in der Förderung des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft liegt. Ein Eingriff in das Recht auf Nahrung kann sich somit dann als völkerrechtskonform

erweisen, falls er im öffentlichen Interesse erfolgt und sich als verhältnismässig erweist.

VII. BEURTEILUNG DES CODE OF CONDUCT ON THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD

[Rz 125] Auf den International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food ist bereits verschiedentlich hingewiesen worden. Im Sinne einer Zusammenfassung lässt sich sein Inhalt folgendermassen beurteilen:

[Rz 126] Dieses Dokument wurde von NGO's mit der Absicht verfasst, die von den Staaten in Art. 7.4 des FAO Plan of Action bekundete Absicht, Massnahmen zur einer besseren Definition des Rechts auf Nahrung und seiner Umsetzung zu ergreifen, nachhaltig zu fördern und zu unterstützen²¹⁶. Dabei wurde versucht, den materiellen Geltungsbereich dieses Rechts klarer abzugrenzen, die aus dieser Garantie fließenden Verpflichtung der Staaten auf internationaler und nationaler Ebene aufzulisten und die einzelnen, für die volle Verwirklichung dieses Menschenrechts erforderlichen Massnahmen festzulegen.

[Rz 127] Während mit diesen Zielen offenkundig bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen interpretiert werden sollten, enthält dieser Verhaltenskatalog zusätzlich auch einzelne Abschnitte, welche nicht den Anspruch erheben, geltendem internationalem Recht zu entsprechen resp. solches auszulegen. So spricht dieser Kodex in seinen Artikeln 10 bis 12 von Verpflichtungen aller Akteure der Zivilgesellschaft aus dem Recht auf Nahrung, d.h. von Individuen, Familien, lokalen Gemeinschaften und anderen Nichtregierungsorganisationen. Wenn auch die Bedeutung von nichtstaatlichen Organisationen zur Verwirklichung insbesondere von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten nicht unterschätzt werden darf, findet diese Sichtweise noch keine Verankerung in einem Völkerrecht, das noch heute nahezu ausschliesslich die Staaten verpflichtet. Als Korrektur dieser Einschränkung des Adressatenkreises völkerrechtlicher Verpflichtungen sind Staaten aber verpflichtet, unter gewissen Voraussetzungen die Geltung der Menschenrechte in privaten Bereichen²¹⁷ sicherzustellen. Nach geltendem Völkerrecht ebenfalls zumindest nur mit erheblichen Schwierigkeiten zu begründen sind menschenrechtliche Verpflichtungen internationaler Organisationen, wie sie Art. 8 dieses Dokuments umschreibt.

[Rz 128] Diejenigen Teile des Code of Conduct, welche sich um eine Klärung des Inhaltes des völkerrechtlich verankerten Rechtes auf Nahrung beschäftigen, beeinflussten seit ihrer Veröffentlichung im September 1997 die internationale Praxis zu dieser Garantie in bedeutsamen Mass. Dies lässt sich neben verschiedenen Verweisen auf dieses Dokument z.B. in Berichten der Hochkommissarin für Menschenrechte²¹⁸ insbesondere mittels der Praxis des Ausschusses für WSK Rechte belegen. So fanden bereits im Dezember desselben Jahres die Ausführungen des Codes zu den Verpflichtungen der Staaten auf internationaler Ebene in der Observation générale 8 dieses Organs zur Vereinbarkeit von Wirtschaftssanktionen mit den Garantien des Paktes I in deutlicher Form ihren Niederschlag²¹⁹. Die gleiche inhaltliche Beeinflussung übte dieses Dokument auch anlässlich der Erarbeitung der nächsten Observation générale zur Umsetzung der Verpflichtungen des Paktes I auf nationaler Ebene aus²²⁰. Die bisher deutlichsten Spuren in der Praxis eines internationalen Organs hinterliess dieser Verhaltenskodex jedoch in der Observation générale des Ausschusses für WSK Rechte zum Recht auf Nahrung: Hier lehnt sich nicht nur die Umschreibung des normativen Inhaltes des Rechts auf Nahrung teilweise in wörtlicher Form an die Definition des Code of Conduct an, sondern es wird erstmals auch von einem völkerrechtlichen Organ das Modell einer dreifachen Verpflichtungswirkung der Menschenrechte, wie sie insbesondere der Code propagiert²²¹, übernommen²²².

[Rz 129] Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass der Code of Conduct einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Praxis des Überwachungsorganes des Paktes I ausübte, welche seit dem Jahre 1997 in rascher Abfolge Observations généraux zu Themen, die auch prominent im Code of Conduct angesprochen werden, erliess. Daneben erhebt dieses private Dokument aber nicht bloss den Anspruch, geltendes Recht zu widerspiegeln, sondern es will auch Ansätze zur Auffüllung von Defiziten in der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung aufzeigen, die sich gegenwärtig nicht auf geltendes Völkerrecht abstützen können.

VIII. VERPFLICHTUNGEN UND MÖGLICHKEITEN DER SCHWEIZ

[Rz 130] Abschliessend ist auf die Frage einzugehen, welche konkreten Konsequenzen die Schweiz aus den dargestellten Entwicklungen im Bereich des Rechts auf Nahrung ziehen kann oder soll, und welche Rolle dabei die DEZA spielen kann. Dabei kann es sich allerdings nur um Hinweise aus *rechtlicher* Sicht handeln.

1. Auf nationaler Ebene

[Rz 131] Unmittelbarer Handlungsbedarf ist hier in *rechtlicher* Hinsicht kaum erkennbar. Mit der Verankerung des Rechts auf Hilfe in Notlagen als Grundrecht in Art. 12 der neuen Bundesverfassung hat die Schweiz in vorbildlicher Weise den Kern («minimal core content»²²³) des Rechts auf Nahrung als echtes, justiziables Sozialrecht verfassungsrechtlich anerkannt. Für die über diesen Kern hinausgehenden justiziablen Teilgehalte des Rechts auf Nahrung sollte sich das Bundesgericht direkt auf Art. 11 Pakt I stützen²²⁴ und in diesen Bereichen dessen direkte Anwendbarkeit anerkennen.

[Rz 132] Die ernährungsrelevante Gesetzgebung der Schweiz erscheint aus völkerrechtlicher Sicht umfassend zu sein. Probleme können sich allenfalls bei der Anwendung dieser Gesetze ergeben. So erlauben verschiedene kantonale Fürsorgegesetze – und im Bereich der Fürsorge für Asylsuchende und Flüchtlinge auch das Bundesrecht²²⁵ – unter gewissen Voraussetzungen die Beschränkung oder den Entzug von Fürsorgeleistungen. Bei der Anwendung dieser Bestimmungen ist aus der Sicht des Rechts auf Nahrung darauf zu achten, dass solche Schritte die Betroffenen nicht in die Mangelerkrankung oder den Hunger treiben. Die entsprechenden Bestimmungen sind mit anderen Worten völkerrechtskonform auszulegen.

2. Auf internationaler Ebene

2.1. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

[Rz 133] Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe sind für den Umgang mit dem Recht auf Nahrung die Leitlinien der DEZA vom 24. Februar 1997 über «Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit»²²⁶ anwendbar. Darin wird betont, dass die Menschenrechte u.a. zu den Zielen des Entwicklungsprozesses gehören²²⁷. Insofern sind die heutigen Aktivitäten der DEZA im Bereich der Nahrung sowohl bei der technischen Entwicklungszusammenarbeit als auch bei der humanitären Hilfe durchaus von menschenrechtlicher Relevanz, auch wenn sie bisher kaum in dieser Perspektive gesehen worden sind. Die bisherige Tätigkeit entspricht weitgehend dem vorne beschriebenen *entwicklungspolitischen* Konzept des Rechts auf Nahrung²²⁸. Sie ist wichtig und beizubehalten.

[Rz 134] Was u.E. bisher fehlt, ist die *Ergänzung* dieses Ansatzes mit einem stärker *menschenrechtlich* orientierten Verständnis²²⁹, welches die Perspektive aktueller Verletzungen ernst nimmt. Hier orten wir einen gewissen Handlungsbedarf. Vorab sollte sich die DEZA im Rahmen ihrer Tätigkeit darüber informieren, ob in einem bestimmten Land Verletzungen des Rechts auf Nahrung vorkommen bzw. zu erwarten sind. Falls dies zutrifft, lässt sich eine Anleitung für den Umgang mit solchen Problemen den in den «Leitlinien» enthaltenen *strategischen Grundsätzen* entnehmen. Praktische Bedeutung kommt v.a. folgenden Grundsätzen zu:

- *Grundsatz 2: «Schwergewicht auf positiven Massnahmen» und Grundsatz 6 «Projekte und Programme»*²³⁰: Im Bereich der humanitären Hilfe heisst dies, im Verletzungsfall die Nahrungsmittelhilfe zu verstärken und den von der Verletzung besonders betroffenen Menschen zukommen zu lassen. Im Bereich der technischen Entwicklungszusammenarbeit sollten Projekte in die Länderprogramme aufgenommen werden, die sich direkt mit Problemen im Bereich des Rechts auf Nahrung befassen. Dazu gehören etwa die Unterstützung lokaler NGOs, die sich mit diesem Thema befassen, Massnahmen zur Bewusstseinsbildung der Bevölkerung (z.B. bezüglich traditioneller Praktiken der Benachteiligung von Frauen und Kindern), Unterstützung diskriminierter Bevölkerungsgruppen, Sensibilisierung und Ausbildung lokaler Behörden für den Umgang mit Verletzungen und Gefährdungen im Bereich des Rechts auf Nahrung, etc.

- **Grundsatz 3:** «... und auf dem politischen Dialog»²³¹: Sofern den Staat die Verantwortung für eigentliche Verletzungen des Rechts auf Nahrung trifft, sollte dies im Rahmen des politischen Dialogs mit den Behörden des betreffenden Empfängerlandes ebenso thematisiert werden, wie das für andere Menschenrechtsverletzungen üblich ist.
- **Grundsatz 4:** «Differenzierte Anwendung der menschenrechtlichen Konditionalität»²³²: Zwischen menschenrechtlicher Konditionalität und entwicklungspolitischen Aktivitäten besteht im Bereich des Rechts auf Nahrung ein ausgesprochenes Spannungsfeld: Der Abbruch dieser Zusammenarbeit kann u.U. gerade jene besonders treffen, deren Überleben besonders deutlich von internationaler Hilfe abhängt. Dies hat zwei Konsequenzen: (1) Der Abbruch von Unterstützung wegen groben Verletzungen des Rechts auf Nahrung wird nur in Frage kommen, wenn die verweigerte Hilfe andere Bereiche als jenen der Nahrung betrifft oder wenn geleistete Nahrungsmittelhilfe grob zweckentfremdet wurde (z.B. «Umleitung» von für die Zivilbevölkerung bestimmter Nahrungsmittelhilfe an die Armee); (2) beim Abbruch aus anderen Gründen ist bei den Modalitäten besonders darauf zu achten, dass nicht jenen Hilfe entzogen wird, welche für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung darauf besonders angewiesen sind.
- **Grundsatz 9:** «Negative Auswirkungen von Projekten/Programmen verhindern»²³³: Die Schweiz hat eine Verantwortung dafür, zu verhindern, dass ihre eigenen Programme und Projekte direkt oder indirekt negative Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung haben. In diesem Zusammenhang besteht v.a. die Gefahr, dass u.U. das konkrete Projektdesign (z.B. Umschreibung der Begünstigten; Modalitäten der Durchführung) diskriminierend wirkt. Die menschenrechtliche Dimension ist deshalb bei der Evaluation von Programmen und Projekten ausdrücklich zu berücksichtigen.

2.2. Im Bereich der übrigen Aussenpolitik

[Rz 135] Hier stehen drei Anliegen im Vordergrund:

- Die schweizerische Menschenrechtspolitik soll das Anliegen der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung auch ausserhalb ihrer entwicklungsbezogenen Aktivitäten aufnehmen. In diesem Zusammenhang ist v.a. an ein entschiedenes Auftreten gegen den Einsatz von Hunger als Waffe in Zeiten bewaffneter Konflikte zu denken. Als Depositarstaat der Genfer Konventionen zum humanitären Völkerrecht und als Sitzstaat des IKRK ist die Schweiz dazu in besonderem Ausmass berufen.
- Wenn sich der Schweiz die Frage stellt, ob sie sich internationalen Sanktionen der UNO oder EU gegen bestimmte Staaten anschliessen soll, hat sie beim Entscheid und bei seiner konkreten Durchführung auf die Anforderungen Rücksicht zu nehmen, die sich aus dem Recht auf Nahrung ergeben²³⁴: Insbesondere soll dadurch das Recht auf Nahrung der Bevölkerung soweit als möglich nicht betroffen werden; negative Auswirkungen auf besonders verwundbare Gruppen der Bevölkerung sind durch konkrete Projekte der humanitären Hilfe möglichst zu mildern. Nahrungsmittel-Embargos soll sich die Schweiz nicht anschliessen.
- Schliesslich sollte die Schweiz die grosse Bedeutung des internationalen Handels mit Agrarprodukten und anderen Gütern, welche für den Zugang und die Verfügbarkeit von Nahrung bedeutsam sind, für das Recht auf Nahrung anerkennen und sich im Rahmen der WTO und anderer relevanter Organisationen und Gremien für eine Welthandelsordnung einsetzen, welche mit diesem Recht vereinbar ist und seine volle Realisierung fördert.

[Rz 136] Die DEZA sollte in diesen Bereichen versuchen, verwaltungsintern ihren Einfluss zugunsten des Rechts auf Nahrung geltend zu machen.

IX. BEANTWORTUNG DER GUTACHTERFRAGEN

[Rz 137] Im Sinne einer Kurzzusammenfassung lassen sich die im Auftrag aufgeworfenen Fragen folgendermassen beantworten:

1. *Welches ist der Stellenwert des Rechts auf Nahrung innerhalb der internationalen Menschenrechtsinstrumente?*

[Rz 138] Das Recht auf Nahrung gehört zu den sog. wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten. Diese Kategorie von Menschenrechten ist zur Zeit des Kalten Krieges vom Westen im Vergleich zu den Freiheitsrechten als zweitrangig behandelt worden. In den vergangenen Jahren lassen sich auf der Ebene der UNO und des Europarates deutliche Bemühungen feststellen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ernster zu nehmen. Bemühungen, ihren konkreten Inhalt zu verstehen, ihre juristische Bedeutung zu klären und ihre Durchsetzung zu verstärken, werden auf allen Ebenen zunehmend stärker. Von dieser allgemeinen Entwicklung profitiert auch das Recht auf Nahrung, welches heute viel stärker als noch vor wenigen Jahren debattiert wird.

[Rz 139] Alle diese Bemühungen lassen allerdings nicht verkennen, dass das Recht auf Nahrung zu einem juristisch und praktisch wenig gefestigten Rechtsgebiet gehört, wir mit anderen Worten hier am Beginn einer Entwicklung stehen, bei welcher heute noch vieles offen ist.

2. *Wie ist das Recht auf Nahrung rechtlich verankert und was sind seine Grundlagen (im Völkerrecht und auf der nationalen Ebene, kurze rechtsvergleichende Bemerkungen zu anderen Staaten)?*

[Rz 140] Das Recht auf Nahrung ist im Völkerrecht in Art. 11 des von heute 146 Staaten ratifizierten Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in umfassender Weise verankert. Verschiedene, besonders in Kriegszeiten wichtige Teilaspekte sind in mehreren Bestimmungen des humanitären Völkerrechtes geregelt (Genfer Konventionen, Zusatzprotokolle I und II). Schliesslich ist 1998 anlässlich der Verabschiedung des Statuts für einen internationalen Gerichtshof anerkannt worden, dass besonders schwerwiegende Verletzungen des Rechts auf Nahrung ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen können, für welches die Verantwortlichen individuell bestraft werden können.

[Rz 141] In der Schweiz ist das Recht auf Nahrung Teilgehalt des grundrechtlichen Anspruchs auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 der Bundesverfassung. Darüber hinaus regeln verschiedene Teilgebiete des Verwaltungsrechts (Lebensmittelrecht, Fürsorgerecht, etc.) wichtige Teilaspekte des Rechts auf Nahrung.

3. *Was ist der Inhalt des Rechts auf Nahrung (in der Interpretation auf internationaler Ebene und rechtsvergleichend in anderen Staaten)?*

[Rz 142] Folgende zwei Elemente machen den eigentlichen Inhalt des Rechts auf Nahrung aus:

- Die *Verfügbarkeit* von Nahrung, welche quantitativ und qualitativ genügt, um die Ernährungsbedürfnisse von Individuen frei von nachteiligen Substanzen und kulturell akzeptabel befriedigen zu können.
- Ein *Zugang* zu solcher Nahrung, welcher nachhaltig ist und den Genuss anderer Rechte nicht beeinträchtigt.

[Rz 143] Wo diese beiden Voraussetzungen umfassend und auf Dauer erfüllt sind, ist das Recht auf Nahrung voll realisiert. Damit ist allerdings nicht gemeint, dass der Staat den Privaten unbeschränkt Nahrung zur Verfügung stellen muss oder dass er dieses Recht verletzt, wenn dieser Idealzustand nicht erreicht wird. Zu unterscheiden ist zwischen verschiedenen Schichten:

1. In den *Bereich individueller Ansprüche*, d.h. der unmittelbar geltenden und damit

grundsätzlich justiziablen Bedeutungsschichten des Rechts auf Nahrung, fallen folgende Teilgehalte:

- Bezüglich des *Zugangs* zu vorhandener Nahrung haben Private einen Anspruch darauf, dass der Staat (1) sie nicht durch Verbote und andere Eingriffe am Zugang zu an sich vorhandener Nahrung hindert (Unterlassungspflicht)²³⁵, (2) sie gegenüber Dritten schützt, welche sie am Zugang zu an sich vorhandener Nahrung hindern (Schutzpflicht)²³⁶, (3) als Leistungspflicht solchen Zugang mit konkreten Massnahmen fördert, wo die Betroffenen nicht selber in der Lage sind, sich solchen Zugang selbst zu verschaffen (Leistungspflicht)²³⁷, und (4) sie bei all diesen Verhaltensweisen nicht wegen ihrer Rasse, Religion, ethnischen Herkunft etc. diskriminiert (Diskriminierungsverbot)²³⁸.
- Bezüglich der *Verfügbarkeit* von Nahrung muss der Staat (1) den Abbau bestehender Leistungen unterlassen, soweit dieser nicht durch andere Massnahmen kompensiert wird oder sachlich unvermeidbar ist, (2) direkt Nahrungsmittel zur Verfügung stellen bzw. auf dem Wege internationaler Zusammenarbeit zur Verfügung stellen lassen, wo es um die unmittelbare (Über-)Lebenssicherung hungernder Menschen geht oder er über eine Person (z.B. Gefangene) umfassende Kontrolle und damit eine Garantstellung hat, (3) und in beiden Fällen auf jede Diskriminierung verzichten.

2. Keine individuell durchsetzbaren Ansprüche, sondern die *programmatische Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung* des Rechts auf Nahrung mit allen verfügbaren Mitteln besteht (1) bezüglich der Sicherung der *Nachhaltigkeit* des Zugangs zu Nahrung, sowie (2) bezüglich der Sicherung der Verfügbarkeit von Nahrung (z.B. durch Massnahmen der Landwirtschafts-, Sozial- oder Umwelt- und Gesundheitspolitik).

1. Welches ist der Realisierungsgrad des Rechts auf Nahrung in der Schweiz, wie weit ist die Justiziabilität verwirklicht?

[Rz 144] Das im Grundrechtskatalog verankerte «Recht auf Hilfe in Notlagen» gemäss Art. 12 der Bundesverfassung, welches den Anspruch auf überlebensnotwendige Nahrung miteinschliesst, ist ebenso justizierbar wie das frühere, vom Bundesgericht 1995 als ungeschriebenes Grundrecht anerkannte Recht auf Existenzsicherung. Die für das Recht auf Nahrung relevanten Erlasse des Verwaltungsrechtes können in der Regel ebenfalls gerichtlich durchgesetzt werden. *Juristisch* ist der Realisierungsgrad dieses Rechts in der Schweiz damit hoch²³⁹.

2. Welches ist der Realisierungsgrad des Rechts auf Nahrung auf internationaler Ebene, Rolle der internationalen Organisationen, wie weit ist die Justiziabilität verwirklicht?

[Rz 145] Konzeptionell ist die Auffassung, dass das Recht auf Nahrung in Teilbereichen Private direkt berechtigt und deshalb für die richterliche Durchsetzbarkeit grundsätzlich geeignet ist, auf der Ebene der UNO (konkret: des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gemäss Pakt I) seit 1999 anerkannt (vgl. zur konkreten Bedeutung die Antwort zu Frage 3). Dies ist allerdings erst der Beginn einer Entwicklung, deren weiterer Verlauf schwer abzuschätzen ist.

3. Wie ist der von NGO unterstützte «International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food» vom September 1997 zu beurteilen?

[Rz 146] Der Code of Conduct hat eine wichtige Rolle im Vorfeld der Verabschiedung der Observation générale 12 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gespielt und diesen inhaltlich stark beeinflusst. Soweit seine Postulate vom Ausschuss übernommen und teilweise modifiziert wurden, ist der Code of Conduct aus juristischer Sicht überholt. Darüber hinaus enthält er verschiedene Empfehlungen, die rechtlich nicht bindend sind und über den Stand des Völkerrechtes hinausgehen.

4. Welche Empfehlungen zuhanden der DEZA betreffend zusätzlichen Handlungsbedarf lassen sich machen?

[Rz 147] Der DEZA wird empfohlen, die menschenrechtlichen Aspekte des Rechts auf Nahrung, d.h. Verletzungen dieses Rechtes ernster zu nehmen, sich Informationen über solche Verletzungen zu verschaffen und darauf mit konkreten Projekten (Unterstützung von NGOs, Sensibilisierungskampagnen, Unterstützung von Opfern, Training von Behörden etc.) und politischem Dialog, nicht – oder nur im Extremfall – aber mit menschenrechtspolitischer Konditionalisierung zu reagieren. Überdies hat die DEZA sicherzustellen, dass ihre eigenen Programme und Projekte nicht direkt oder indirekt (z.B. durch Diskriminierung) negative Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung haben. Schliesslich sollte die DEZA sich verwaltungsintern dafür einsetzen, dass die Schweiz das Anliegen der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung auch ausserhalb ihrer entwicklungsbezogenen Aktivitäten ernst nimmt (z.B. entschiedenes Auftreten gegen den Einsatz von Hunger als Waffe in Zeiten bewaffneter Konflikte; verantwortungsbewusster Umgang mit der Nahrungsmittelproblematik bei Sanktionen; Einsatz für eine Welthandelsordnung, welche mit diesem Recht vereinbar ist und seine volle Realisierung fördert).

ANHANG I: OBSERVATIONS GÉNÉRALES DES AUSSCHUSSES FÜR WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

1. Observation générale No 12, Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)

Introduction et principes de base

1. Le droit fondamental à une nourriture suffisante est reconnu dans plusieurs instruments du droit international. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en traite de façon plus complète qu'aucun autre instrument. Au paragraphe 1 de son article 11, les États parties reconnaissent «le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence» et, au paragraphe 2 du même article, ils reconnaissent que des mesures plus immédiates et urgentes peuvent être nécessaires pour assurer «le droit fondamental d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition». Le droit fondamental à une nourriture suffisante est d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits. Il s'applique à toute personne. Aussi les mots «pour elle-même et sa famille» figurant au paragraphe 1 de l'article 1 n'impliquent-ils pas de limitations de l'applicabilité de ce droit dans le cas d'individus ou lorsqu'il s'agit de ménages dont le chef est une femme.

2. Depuis 1979, le Comité a accumulé au fil des années, à l'occasion de l'examen des rapports des États parties, une quantité appréciable de renseignements concernant le droit à une nourriture suffisante. Il a noté que, bien qu'il existe pour la présentation des rapports des directives portant sur le droit à une nourriture suffisante, seuls quelques États parties ont fourni des renseignements suffisants et assez précis pour lui permettre de déterminer quelle est la situation dans les pays concernés et de mettre en évidence les obstacles à la réalisation de ce droit. La présente observation générale a pour but de préciser certains des principaux points que le Comité juge importants à propos du droit à une nourriture suffisante. Elle a été rédigée comme suite à la demande que les États Membres ont faite lors du Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, de mieux définir les droits concernant la nourriture énoncés à l'article 11 du Pacte ainsi qu'à une invitation expresse adressée au Comité à accorder une attention particulière au Plan d'action adopté par le Sommet lorsqu'il surveille l'application des mesures spécifiques prévues à l'article 11 du Pacte.

3. Comme suite à ces demandes, le Comité a examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités relatifs au droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme; il a consacré à la question une journée de débat général lors de sa dix-septième session, en 1997, prenant en considération le projet de code international de conduite sur le droit fondamental à une alimentation suffisante élaboré par des organisations non gouvernementales internationales; il a participé à deux consultations d'experts sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, organisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève en décembre 1997, et à Rome en novembre 1998 conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et a pris note de leurs rapports finals. En

avril 1999, le Comité a participé à un colloque sur le contenu et les orientations des politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme, organisé par le Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination à sa vingt-sixième session, à Genève, sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

4. Le Comité affirme que le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité inhérente de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous.

5. Bien que la communauté internationale ait fréquemment réaffirmé l'importance du respect intégral du droit à une nourriture suffisante, entre les normes énoncées à l'article 11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses parties du monde, l'écart reste préoccupant. Plus de 840 millions de personnes à travers le monde, pour la plupart dans les pays en développement, souffrent chroniquement de la faim; des millions de personnes sont en proie à la famine par suite de catastrophes naturelles, de la multiplication des troubles civils et des guerres dans certaines régions et de l'utilisation de l'approvisionnement alimentaire comme arme politique. Le Comité relève que, si les problèmes de la faim et de la malnutrition sont souvent particulièrement aigus dans les pays en développement, la malnutrition, la sous-alimentation et d'autres problèmes qui mettent en jeu le droit à une nourriture suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim sont présents aussi dans certains des pays les plus avancés sur le plan économique. Fondamentalement, la cause du problème de la faim et de la malnutrition n'est pas le manque de nourriture mais le fait que de vastes segments de la population mondiale n'ont pas accès à la nourriture disponible, en raison entre autres de la pauvreté.

Contenu normatif des paragraphes 1 et 2 de l'article 11

6. Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le droit à une nourriture suffisante ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques. Il doit être réalisé progressivement. Cela étant, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11, même en période de catastrophe naturelle ou autre.

Adéquation et durabilité de la disponibilité de nourriture et possibilité d'obtenir cette nourriture

7. La notion d'adéquation est particulièrement importante dans le cas du droit à l'alimentation car elle recouvre divers facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si tel ou tel aliment que l'on peut se procurer, ou tel ou tel régime alimentaire, peut être considéré comme le plus approprié compte tenu des circonstances au sens de l'article 11 du Pacte. La notion de durabilité est intrinsèquement liée à celle de nourriture suffisante ou sécurité alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture. Ce que recouvre précisément la notion d'«adéquation» est dans une grande mesure déterminé par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres, tandis que la «durabilité» renferme l'idée de disponibilité et de possibilité d'obtenir à long terme.

8. Le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants:

- la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu;
- l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.

9. Pour satisfaire les besoins alimentaires, le régime alimentaire dans son ensemble doit

contenir une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession. Il faudra donc peut-être prendre des mesures pour assurer, adapter ou renforcer la diversité de l'alimentation ainsi que des modes de consommation et d'alimentation appropriés, y compris l'allaitement au sein, tout en veillant à ce que des modifications de la disponibilité de nourriture et de l'accès aux approvisionnements alimentaires à tout le moins n'aient pas de répercussions négatives sur le régime et l'apport alimentaires.

10. Pour que la nourriture soit exempte de substances nocives, il faut que les pouvoirs publics et le secteur privé imposent des normes de sécurité des produits alimentaires et prennent une série de mesures de protection afin d'empêcher que les denrées alimentaires ne soient contaminées par frelatage et/ou par suite d'une mauvaise hygiène du milieu ou d'un traitement inapproprié aux différents stades de la chaîne alimentaire; il faut également veiller à identifier et à éviter ou détruire les toxines naturelles.

11. Pour que la nourriture soit acceptable sur le plan culturel ou pour le consommateur, il faut également tenir compte, dans toute la mesure possible, des valeurs subjectives, n'ayant rien à voir avec la nutrition, qui s'attachent aux aliments et à la consommation alimentaire, ainsi que des préoccupations du consommateur avisé quant à la nature des approvisionnements alimentaires auxquels il a accès.

12. La disponibilité de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande.

13. L'accessibilité est à la fois économique et physique:

L'accessibilité économique signifie que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. Elle s'applique à tout mode d'acquisition ou toute prestation par lesquels les gens se procurent leur nourriture et permet de déterminer dans quelle mesure le droit à une alimentation suffisante est assuré. Il se peut qu'il faille prêter attention dans le cadre de programmes spéciaux aux groupes socialement vulnérables, comme les personnes sans terre et les autres segments particulièrement démunis de la population.

L'accessibilité physique signifie que chacun, y compris les personnes physiquement vulnérables, comme les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés, les malades en phase terminale et les personnes qui ont des problèmes médicaux persistants, dont les malades mentaux, doit avoir accès à une nourriture suffisante. Il se peut qu'il faille prêter une attention particulière et parfois donner la priorité à cet égard aux victimes de catastrophes naturelles, aux personnes vivant dans des zones exposées aux catastrophes et aux autres groupes particulièrement défavorisés. De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables.

Obligations et violations

14. La nature des obligations juridiques des États parties est énoncée à l'article 2 du Pacte et fait l'objet de l'Observation générale 3 du Comité (1990). La principale obligation consiste à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif. Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim.

15. Comme tous les autres droits de l'homme, le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation: les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres / Initialement, trois

niveaux d'obligation avaient été proposés: respecter le droit à l'alimentation, protéger ce droit et lui donner effet/prêter assistance (voir Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, Série d'études 1, New York, 1989 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.89.XIV.2)). Un niveau intermédiaire («Faciliter» l'exercice du droit à l'alimentation) a été proposé pour les besoins du Comité, mais ce dernier a décidé de s'en tenir aux trois niveaux d'obligation./ L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.

16. Certaines des mesures à prendre à ces différents niveaux d'obligation des États parties ont un caractère immédiat, tandis que d'autres sont des mesures à long terme, de façon à assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation.

17. Il y a violation du Pacte lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une violation du droit à l'alimentation, il est important de distinguer si l'État partie est dans l'incapacité de se conformer à cette obligation ou n'est pas enclin à le faire. Si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. Ceci découle du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, en vertu duquel chacun des États parties est tenu de faire le nécessaire «au maximum de ses ressources disponibles», comme le Comité l'a précédemment souligné au paragraphe 10 de son Observation générale 3. Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire.

18. En outre, toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infirmer la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.

19. Des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État, à savoir : abrogation ou suspension formelle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit à l'alimentation; déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative; prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence; adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation; et fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation, ou qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

20. Seuls les États sont parties au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société - individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations de la société civile et secteur privé - ont des responsabilités dans la

réalisation du droit à une nourriture suffisante. L'État doit assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités. Les entreprises privées - nationales et transnationales - doivent mener leurs activités dans le cadre d'un code de conduite qui favorise le respect du droit à une nourriture suffisante, arrêté d'un commun accord avec le Gouvernement et la société civile.

Mise en œuvre à l'échelon national

21. Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation suffisante varient de façon très sensible d'un État partie à l'autre. Chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes, mais le Pacte impose sans ambiguïté que chaque État partie prenne toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que toute personne soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation suffisante. Il faut pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme qui définissent les objectifs, et formuler des politiques et des critères correspondants. L'État partie doit aussi recenser les ressources dont il dispose pour atteindre ces objectifs et définir la manière la plus rentable de les utiliser.

22. Cette stratégie devrait reposer sur la mise en évidence systématique des mesures et des activités correspondant à la situation et au contexte, s'inspirant du contenu normatif du droit à une nourriture suffisante et précisées en fonction des niveaux et de la nature des obligations des États parties visées au paragraphe 15 de la présente Observation générale. Ceci devrait faciliter la coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, et garantir que les politiques et les décisions administratives connexes sont compatibles avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

23. La formulation et l'application de stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes de responsabilité, de transparence, de participation de la population, de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire. La bonne gouvernance est indispensable à la réalisation de tous les droits de l'homme, s'agissant notamment d'éliminer la pauvreté et d'assurer un niveau de vie satisfaisant pour tous.

24. Il faudrait concevoir des mécanismes institutionnels appropriés pour assurer un processus représentatif tendant à la formulation d'une stratégie, en faisant appel à toutes les compétences disponibles dans le pays en matière d'alimentation et de nutrition. La stratégie devrait spécifier les responsabilités et les délais quant à l'application des mesures nécessaires.

25. La stratégie devrait viser les problèmes clés, prévoir des mesures portant sur tous les aspects du système alimentaire, à savoir la production, le traitement, la distribution et la consommation de produits alimentaires sains, ainsi que des mesures parallèles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale. Il faudrait veiller à assurer la gestion et l'utilisation les plus durables des ressources naturelles et autres servant à la production alimentaire aux niveaux national, régional, local et à celui des ménages.

26. La stratégie devrait tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire. Elle devrait prévoir les garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d'autres biens ainsi que d'en hériter, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux technologies appropriées; des mesures visant à faire respecter et à protéger l'emploi indépendant et le travail assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille (comme stipulé à l'alinéa a) ii) de l'article 7 du Pacte); et la tenue de registres fonciers (portant notamment sur les forêts).

27. Dans le cadre de leurs obligations de protéger la base de ressources servant à la production alimentaire, les États parties devraient prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les activités des entreprises privées et de la société civile soient en conformité avec le droit à l'alimentation.

28. Même lorsqu'un État fait face à de sévères limitations de ressources en raison d'un

processus d'ajustement économique, d'une récession économique, de conditions climatiques ou d'autres facteurs, des dispositions devraient être prises pour donner spécialement effet au droit des groupes de population et des individus vulnérables à une nourriture suffisante.

Critères et législation-cadre

29. Pour mettre en œuvre les stratégies de pays visées ci-dessus, les États devraient établir des critères pour le suivi à l'échelon national et international. À cet égard, ils devraient envisager d'adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation. Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après : but; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces critères et de la législation-cadre.

30. Les programmes et organismes compétents des Nations Unies devraient, sur demande, prêter leur concours à la rédaction de la législation-cadre et à l'examen de la législation sectorielle. La FAO, par exemple, dispose de compétences considérables et a accumulé une somme de connaissances concernant la législation dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) possède des compétences équivalentes en matière de législation touchant le droit des nourrissons et des jeunes enfants à une nourriture suffisante dans le cadre de la protection maternelle et infantile, y compris la législation visant à favoriser l'allaitement au sein, et touchant la réglementation de la commercialisation des substituts du lait maternel.

Suivi

31. Les États parties doivent mettre en place et faire fonctionner des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit de tous à une nourriture suffisante, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter des obligations que leur imposent le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte.

Recours et responsabilité

32. Toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate - réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition. Les médiateurs nationaux et les commissions nationales des droits de l'homme devraient prêter attention aux violations du droit à l'alimentation.

33. L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit à l'alimentation, ou la reconnaissance de leur applicabilité, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et devrait être encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations du contenu essentiel du droit à l'alimentation en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.

34. Les magistrats et les autres membres des professions judiciaires sont invités à prêter plus d'attention, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit à l'alimentation.

35. Les États parties doivent respecter et protéger le travail des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile qui aident les groupes vulnérables à exercer leur droit à une alimentation suffisante.

Obligations internationales

États parties

36. Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 11 et de l'article 23 du Pacte, et de la Déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante. Pour s'acquittant de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux.

37. Les États parties devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique. À cet égard, le Comité réaffirme la position qu'il a exprimée dans son Observation générale 8, concernant la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.
États et organisations internationales

38. Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. Le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de plus en plus celui de l'UNICEF et de la FAO, sont particulièrement importants à cet égard et devraient être renforcés. En matière d'aide alimentaire, priorité devrait être donnée aux populations les plus vulnérables.

39. Autant que faire se peut, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux, et devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire. Cette aide devrait être fonction des besoins des bénéficiaires. Les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programmes d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire.
ONU et autres organisations internationales

40. Le rôle que jouent les organismes des Nations Unies, notamment par le biais du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, au niveau des pays, en favorisant la réalisation du droit à l'alimentation revêt une importance particulière. Il faut poursuivre les efforts qui sont menés pour la réalisation de ce droit de façon à accroître la cohérence et l'interaction entre tous les acteurs concernés, y compris les diverses composantes de la société civile. Les organisations qui s'occupent d'alimentation - FAO, PAM et Fonds international pour le développement agricole (FIDA) -, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient coopérer plus efficacement, en mettant à profit leurs compétences respectives, à la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelon national, en respectant dûment leurs mandats respectifs.

41. Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient faire une plus large place à la protection du droit à l'alimentation dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit ainsi que dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette. Il faudrait veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale 2 du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé.

2. Observation générale No 9, Application du Pacte au niveau national (Auszüge)

A. Obligation de donner effet au Pacte dans l'ordre juridique interne

1. Dans son Observation générale No 3 (1990), le Comité a traité de questions relatives

à la nature et à la portée des obligations des États parties. La présente observation générale vise à préciser certains éléments abordés dans cette observation. La principale obligation qui incombe aux États parties au regard du Pacte est de donner effet aux droits qui y sont reconnus. En exigeant des gouvernements qu'ils s'en acquittent «par tous les moyens appropriés», le Pacte adopte une démarche ouverte et souple qui permet de tenir compte des particularités des systèmes juridiques et administratifs de chaque État ainsi que d'autres considérations importantes. (...)

B. Place du Pacte dans l'ordre juridique interne

4. D'une manière générale, les normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme devraient s'appliquer directement et immédiatement dans le cadre du système juridique interne de chaque État partie et permettre ainsi aux personnes de demander aux tribunaux nationaux d'assurer le respect de leurs droits. La règle relative à l'épuisement des recours internes renforce la primauté des recours internes à cet égard. L'existence de procédures internationales pour l'examen de plaintes individuelles et le développement de telles procédures sont certes importants, mais ces procédures ne viennent en définitive qu'en complément de recours internes effectifs.

5. Le Pacte ne définit pas concrètement les modalités de sa propre application dans l'ordre juridique national. Et il ne contient aucune disposition obligeant les États parties à l'incorporer intégralement au droit national ou à lui accorder un statut particulier dans le cadre de ce droit. Bien que les modalités concrètes pour donner effet, dans l'ordre juridique national, aux droits qui sont reconnus dans le Pacte soient laissées à la discrétion de chaque État partie, les moyens utilisés doivent être appropriés, c'est-à-dire qu'ils doivent produire des résultats attestant que l'État partie s'est acquitté intégralement de ses obligations. Les moyens choisis sont en outre soumis à contrôle dans le cadre de l'examen par le Comité de la manière dont l'État partie s'acquitte de ses obligations au titre du Pacte.

6. Une analyse de la pratique des États montre qu'ils utilisent divers moyens. Certains n'ont pris aucune mesure particulière. Parmi ceux qui ont pris des mesures, certains ont fait des dispositions du Pacte des dispositions du droit national, en complétant ou en modifiant la législation en vigueur, sans pour autant reprendre les termes mêmes du Pacte. D'autres l'ont «adopté» ou «incorporé» au droit national en gardant telles quelles ses dispositions et en leur donnant officiellement effet dans l'ordre juridique national. Pour ce faire, ils ont généralement eu recours à des dispositions constitutionnelles accordant aux dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme la priorité sur toute législation nationale incompatible avec ces dispositions. La façon dont les États abordent le Pacte dépend dans une large mesure de la manière dont les instruments internationaux en général sont envisagés dans l'ordre juridique interne.

7. Quelle que soit la démarche choisie, plusieurs principes découlent de l'obligation de donner effet au Pacte, qui doivent à ce titre être respectés. Premièrement, l'État partie doit choisir le moyen d'application propre à lui permettre de s'acquitter de ses obligations en vertu du Pacte. La nécessité d'assurer l'invocabilité des droits reconnus dans le Pacte (voir par. 10 ci-après) doit être prise en considération aux fins de déterminer le meilleur moyen de donner effet à ces droits au niveau interne. Deuxièmement, il faut tenir compte des moyens qui se sont révélés être les plus efficaces pour la protection d'autres droits fondamentaux dans le pays concerné. Dans les pays où les moyens utilisés pour donner effet au Pacte diffèrent considérablement de ceux servant à appliquer d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, l'utilisation de tels moyens doit répondre à une nécessité impérieuse, compte tenu du fait que le libellé des dispositions du Pacte est, dans une large mesure, comparable à celui des dispositions des instruments relatifs aux droits civils et politiques.

8. Troisièmement, même si le Pacte n'oblige pas formellement les États à incorporer ses dispositions dans la législation interne, une telle démarche est souhaitable. Une incorporation directe des dispositions du Pacte permet, en effet, d'éviter les problèmes que peut poser la transformation des obligations conventionnelles en dispositions de droit interne et donne la possibilité aux personnes d'invoquer directement les droits reconnus dans le Pacte devant les tribunaux nationaux. Pour ces raisons, le Comité encourage vivement l'adoption officielle ou l'incorporation du Pacte au droit national.

C. Rôle des recours

Recours juridictionnels ou recours judiciaires?

9. Le droit à un recours effectif ne doit pas être systématiquement interprété comme un droit à un recours judiciaire. Les recours administratifs sont, dans bien des cas, suffisants, et les personnes qui relèvent de la juridiction d'un État partie s'attendent légitimement à ce que toutes les autorités administratives tiennent compte des dispositions du Pacte dans leurs décisions, conformément au principe de bonne foi. Tout recours administratif doit être accessible, abordable, rapide et utile. De même, il est souvent utile de pouvoir se prévaloir d'un recours judiciaire de dernier ressort contre des procédures administratives de ce type. D'ailleurs, pour certaines obligations, telles que celles qui ont trait (entre autres) à la non-discrimination / En application du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, les États «s'engagent à garantir que les droits qui sont énoncés [dans le Pacte] seront exercés sans discrimination aucune«./, il est nécessaire d'offrir un recours judiciaire, sous une forme ou une autre, si l'on veut s'acquitter des dispositions du Pacte. En d'autres termes, chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré.

Invocabilité

10. Dans le cas des droits civils et politiques, on tient généralement pour acquis qu'il est essentiel de pouvoir disposer de recours judiciaires contre d'éventuelles violations. Malheureusement, le contraire est souvent affirmé en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Cette différence de traitement n'est justifiée ni par la nature de ces droits ni par les dispositions pertinentes du Pacte. Le Comité a déjà précisé qu'il considérerait que de nombreuses dispositions du Pacte se prêtaient à une application immédiate. À cet égard, il a cité, à titre d'exemple, dans son Observation générale No 3, les articles 3, 7 a) et i), 8, 10 3), 13 2) a), 13 3), 13 4) et 15 3) du Pacte. Il est important à ce propos de distinguer entre l'invocabilité (terme utilisé dans le cas des questions sur lesquelles les tribunaux doivent se prononcer) et l'application directe (dans le cas des normes que les tribunaux peuvent mettre en œuvre telles quelles). La démarche générale de chaque système de droit doit certes être prise en compte mais il n'existe dans le Pacte aucun droit qui ne puisse être considéré, dans la grande majorité des systèmes, comme comportant au moins quelques aspects importants qui sont opposables. Il est parfois affirmé que les questions d'allocation de ressources sont du ressort des autorités politiques et non des tribunaux. Il faut bien sûr respecter les compétences respectives des différentes branches de l'État mais il y a lieu de reconnaître que, généralement, les tribunaux s'occupent déjà d'un vaste éventail de questions qui ont d'importantes incidences financières. L'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux serait, par conséquent, arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux types de droits de l'homme. Elle aurait en outre pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société.

Application directe

11. Le Pacte n'exclut pas la possibilité de considérer les droits qui y sont énoncés comme directement applicables dans les systèmes qui le permettent. En effet, au moment de son élaboration, des tentatives pour y inclure une clause tendant à rendre ces droits «non applicables d'une manière directe» ont été fermement rejetées. Dans la plupart des États, c'est aux tribunaux, et non au pouvoir exécutif ou législatif, qu'il appartient de déterminer si une disposition conventionnelle est directement applicable. Afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de cette fonction, les tribunaux et autres juridictions compétents doivent être informés de la nature et de la portée du Pacte et du rôle important des recours judiciaires dans son application. Ainsi, lorsque des gouvernements sont par exemple impliqués dans une procédure judiciaire, ils doivent s'efforcer de promouvoir les interprétations de la législation interne qui favorisent la réalisation des obligations qui leur incombent au titre du Pacte. De la même manière, il devrait être pleinement tenu compte du principe d'invocabilité du Pacte dans la formation des magistrats. Il est particulièrement important d'éviter toute présomption de non-application directe des normes du Pacte. En fait, bon nombre de ces normes sont libellées en des termes qui sont au moins aussi clairs et précis que ceux des autres

instruments relatifs aux droits de l'homme dont les tribunaux considèrent généralement les dispositions comme directement applicables.

D. Place accordée au Pacte par les tribunaux nationaux

12. Dans les directives du Comité concernant les rapports des États parties, il est demandé à ces derniers d'indiquer si les dispositions du Pacte peuvent «être invoquées devant les tribunaux, d'autres instances ou les autorités administratives» et «être directement appliquées par eux» / Directives concernant les rapports des États parties, document E/C.12/1990/8, annexe IV. / Certains États fournissent déjà de tels renseignements mais il faudra accorder une importance accrue à cet aspect dans les futurs rapports. Le Comité attend en particulier des États parties qu'ils fournissent des précisions sur toute décision importante de leurs juridictions nationales s'appuyant sur les dispositions du Pacte.

13. Il ressort des informations disponibles que la pratique au sein des États n'est pas uniforme. Le Comité note avec satisfaction que certains tribunaux appliquent les dispositions du Pacte, soit directement soit en tant que normes d'interprétation. D'autres tribunaux sont disposés à reconnaître, sur le plan des principes, l'utilité du Pacte pour interpréter le droit national, mais dans la pratique l'impact de ses dispositions sur leur argumentation et l'issue de leurs délibérations est extrêmement limité. D'autres encore ont refusé de faire le moindre cas des dispositions du Pacte lorsque des personnes ont essayé de s'en prévaloir. Dans la plupart des pays, les tribunaux sont encore loin de s'appuyer suffisamment sur le Pacte.

14. Dans les limites de l'exercice de leurs fonctions de contrôle judiciaire, les tribunaux doivent tenir compte des droits énoncés dans le Pacte lorsque cela est nécessaire pour garantir que le comportement de l'État soit conforme aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Le déni de cette responsabilité est incompatible avec le principe de la primauté du droit qui doit toujours être perçu comme englobant le respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

15. Il est généralement reconnu que le droit interne doit être interprété autant que faire se peut d'une manière conforme aux obligations juridiques internationales de l'État. Ainsi, lorsqu'un organe de décision interne doit choisir entre une interprétation du droit interne qui mettrait l'État en conflit avec les dispositions du Pacte et une autre qui lui permettrait de se conformer à ces dispositions, le droit international requiert que l'on choisisse la deuxième. Les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination doivent être interprétées, dans toute la mesure du possible, de manière à faciliter la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels.

3. Observation générale No 8, Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels (Auszüge)

1. Le recours à des sanctions économiques est de plus en plus fréquent, tant au niveau international qu'au niveau régional ou de façon unilatérale. La présente observation générale a pour objet de souligner que ces sanctions devraient toujours tenir pleinement compte, en toutes circonstances, des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou d'autres instruments internationaux pertinents. Cependant, les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'homme (articles premier, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière.

2. Au cours des années 90, le Conseil de sécurité a imposé des sanctions de nature et de durée diverses dans les cas suivants: Afrique du Sud, Iraq/Koweït, parties de l'ex-Yougoslavie, Somalie, Jamahiriya arabe libyenne, Libéria, Haïti, Angola, Rwanda et Soudan. L'incidence des sanctions sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels a été portée à l'attention du Comité dans plusieurs cas concernant des États parties au Pacte, dont certains ont présenté régulièrement des rapports, ce qui a permis au Comité d'examiner attentivement la situation.

3. Si l'incidence des sanctions varie selon les cas, le Comité se rend compte qu'elles ont presque toujours de graves répercussions sur l'exercice des droits reconnus par le Pacte. Bien souvent, elles perturbent considérablement la distribution de vivres, de

produits pharmaceutiques et d'articles d'hygiène; elles compromettent la qualité des produits alimentaires et l'approvisionnement en eau potable; elles entravent sérieusement le fonctionnement des systèmes de santé et d'éducation de base et elles portent atteinte au droit au travail. Elles peuvent en outre avoir des effets non intentionnels, comme la consolidation du pouvoir d'élites exerçant une oppression, l'apparition, dans presque tous les cas, d'un marché noir procurant d'énormes bénéfices exceptionnels aux privilégiés qui l'organisent, le renforcement du contrôle des élites dirigeantes sur l'ensemble de la population et la restriction des possibilités de demande d'asile ou d'expression d'une opposition politique. Bien qu'essentiellement de nature politique, les phénomènes précités ont eux aussi une grande incidence sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. (...).

7. De l'avis du Comité, les dispositions du Pacte, qui se retrouvent presque toutes dans d'autres traités relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne peuvent pas être considérées comme inopérantes, ni, en aucun cas, comme inapplicables pour la simple raison qu'il a été décidé que des considérations relatives à la paix et à la sécurité internationales justifiaient l'imposition de sanctions. De même que la communauté internationale exige que l'Etat visé respecte les droits civils et politiques de ses citoyens, l'Etat en question et la communauté internationale elle-même doivent tout mettre en œuvre pour protéger ne serait-ce que l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels des personnes de cet Etat qui sont touchées (voir aussi l'observation générale 3 (1990), par. 10).

8. Si cette obligation de chaque Etat découle de l'engagement d'encourager le respect des droits de l'homme, énoncé dans la Charte des Nations Unies, il faut rappeler aussi que chaque membre permanent du Conseil de sécurité a signé le Pacte, bien que deux (la Chine et les États-Unis) ne l'aient pas encore ratifié. Et, à tout moment, la plupart des membres non permanents sont parties au Pacte. Chacun de ces États s'est engagé, conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, à «agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés...». Lorsque l'Etat concerné est aussi un Etat partie, il incombe doublement aux autres États de respecter les obligations pertinentes et d'en tenir compte. Si des sanctions étaient imposées à des États qui ne sont pas parties au Pacte, les mêmes principes s'appliqueraient de toute façon étant donné la situation des droits économiques, sociaux et culturels des groupes vulnérables qui font partie intégrante du droit international général, comme en témoignent, par exemple, la ratification quasi universelle de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'état de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

9. Bien que le Comité n'ait aucun rôle à jouer dans les décisions d'imposer ou non des sanctions, il se doit de surveiller le respect du Pacte par tous les États parties. Lorsque des mesures empêchent un Etat partie de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte, le Comité est fondé à s'inquiéter des conditions dont sont assorties les sanctions et de la façon dont elles sont appliquées.

10. Le Comité estime que ces considérations entraînent deux séries d'obligations. La première concerne l'Etat visé. L'imposition de sanctions n'annule ni ne réduit en aucune façon les obligations pertinentes de cet Etat partie. Comme dans d'autres circonstances comparables, ces obligations revêtent une plus grande importance pratique en période de difficultés. Le Comité est donc appelé à examiner très attentivement si l'Etat concerné a agi «au maximum de ses ressources disponibles» pour assurer autant que possible la protection des droits économiques, sociaux et culturels de chaque personne vivant sur son territoire. Bien que les sanctions réduisent inévitablement la capacité de l'Etat visé de financer ou soutenir certaines des mesures nécessaires, celui-ci n'en conserve pas moins l'obligation de garantir l'absence de discrimination dans l'exercice de ces droits et de prendre toutes les mesures en son pouvoir, y compris d'engager des négociations avec d'autres États et avec la communauté internationale, pour réduire autant que possible les effets négatifs sur les droits des groupes vulnérables au sein de la société.

11. La seconde série d'obligations concerne la ou les partie(s) responsable(s) de l'imposition, du maintien ou de l'application des sanctions, que ce soit la communauté internationale, une organisation internationale ou régionale ou un Etat ou groupe d'États. A cet égard, le Comité estime que la reconnaissance des droits économiques, sociaux et

culturels conduit logiquement à trois conclusions.

12. Premièrement, il faut tenir pleinement compte de ces droits pour élaborer un régime de sanctions approprié. Sans avaliser aucune mesure particulière à cet égard, le Comité prend note de certaines propositions comme celles qui préconisent de mettre en place à l'ONU un mécanisme pour prévoir et suivre les effets des sanctions, d'élaborer un ensemble plus transparent de principes et de procédures concertés fondé sur le respect des droits de l'homme, d'élargir la gamme des biens et services exemptés, d'autoriser des organismes techniques désignés d'un commun accord à déterminer les exemptions nécessaires, d'établir des comités des sanctions dotés de ressources plus importantes, de cibler plus précisément les points faibles de ceux dont la communauté internationale souhaite modifier le comportement et d'instaurer globalement une plus grande flexibilité.

13. Deuxièmement, une surveillance efficace, toujours requise conformément aux dispositions du Pacte, devrait être assurée pendant toute la durée d'application des sanctions. Si une partie extérieure assume, même partiellement, la responsabilité de la situation dans un pays (que ce soit au titre du Chapitre VII de la Charte ou à un autre titre), il lui appartient aussi inévitablement de faire tout ce qui est en son pouvoir pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels de la population touchée.

14. Troisièmement, la partie extérieure se doit d'«agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique» afin de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé. (...).

ANHANG II: BEISPIELE VON VERLETZUNGEN

Die folgenden Beispiele sind meist Zitate aus Dokumenten der UNO Menschenrechtskommission und stammen meist aus Berichten von Spezialberichterstatern, welche als von der Menschenrechtskommission eingesetzte unabhängige Experten entweder über die Lage eines bestimmten Menschenrechtes (z.B. Folterverbot) oder über die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land (z.B. Irak) berichten müssen. Hinzu kommen einige Dokumente aus anderen Quellen. Viele der folgenden Angaben sind nicht zum Recht auf Nahrung, sondern im Zusammenhang mit anderen Rechten (z.B. Rechte von Gefangenen, Verbot unmenschlicher Behandlung) gemacht worden. Die ausgewählten Beispiele stellen u.E. gleichzeitig aber auch Verletzungen des Rechts auf Nahrung dar, und illustrieren deshalb gut, wie dieses Recht missachtet werden kann.

1. Unterlassungspflichten

Situation of human rights in Kuwait under Iraqi occupation, prepared by Mr. Walter Kälin, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with Commission resolution 1991/67, UN Doc E/CN.4/1992/26 (1992)

222. One incident, which amounted to a violation of the right to adequate food as embodied in article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights was reported to the Special Rapporteur by members of the diplomatic community. When approximately 22,000 persons sought the safety and assistance of the Embassy of the Philippines in August 1990, the Iraqi authorities *prohibited the supply of food*²⁴⁰ to these persons. It was only by disregarding this prohibition that food could be brought to the premises of the Embassy.

Situation of human rights in the territory of the former Yugoslavia, Tenth periodic report submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the commission on Human Rights, pursuant to paragraph 37 of Commission resolution 1994/72 of 9 March 1994, UN Doc E/CN.4/1995/57 (1995)

42. Bosnian Serb forces continue to sporadically interfere with those humanitarian efforts concentrating on «safe areas» in eastern Bosnia. Passage for items of shelter, *food*, clothing and shoes is often denied. During September and October, only 50 per cent of the UNHCR food delivery target for the «safe areas» was met. Fuel supplies, essential for distribution of aid within the target areas and for heating, are also regularly blocked. During November, UNHCR was only able to accomplish two thirds of its planned food deliveries to Gorazde, Srebrenica and Zepa. That organization has been told by Bosnian

Serb authorities that aid access would continue to be interfered with unless quantities of aid beyond those assessed by UNHCR to be necessary are supplied to areas under Bosnian Serb control. ...

Final report on the situation of human rights in Afghanistan submitted by the Special Rapporteur, Mr. Felix Ermacora, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1994/84; UN Doc E/CN.4/1995/64 (1995)

32. Kabul has now become the most destroyed city in Afghanistan. ... The adverse effects of the fighting were compounded by the *use of food as a strategic weapon*, resulting in the denial of access for several months by the forces allied with former Prime Minister Hekmatyar to emergency humanitarian assistance provided by the international community for the survival of the most vulnerable population groups. It is estimated that the fate of some 20 per cent of the inhabitants is linked to the fate of the city since they do not have the means to leave it and seek shelter elsewhere. Kabul has been described as the biggest humanitarian emergency in the country. The Special Rapporteur was informed about a survey of 1,200 children in the city which showed that 2 per cent suffered from severe malnutrition while 30 to 40 per cent were moderately malnourished. Humanitarian problems in Afghanistan today were said to be more severe than was the case one year ago.

The situation of human rights in the Republic of Chechnya of the Russian Federation
Report of the Secretary-General, E/CN.4/1996/13 (1996)

68. Reports indicate that since 30 September 1995 Federal forces surrounded and cut off the town of Sernovodsk. As a result, 3,600 internally displaced persons at the town's sanatorium complex, the 20,000 residents of Sernovodsk and other internally displaced persons living with relatives or friends reportedly suffered *food shortages*. ... In addition, it is reported that the Russian authorities have repeatedly *attempted to block humanitarian relief*

to the area by creating bureaucratic difficulties for relief organizations, interfering with the distribution of aid and halting medical evacuations from Grozny.

2. Schutzpflichten

High Court of the State of Gujarat at Ahmedabad Navsarjan Trust et. al v. State of Gujarat, Borsad Municipality et al. Orders passed 17/2/98 and 02/04/98 (unpublished)

Nachdem Angehörige höherer Kasten die Wasserversorgung im von Unberührbaren bewohnten Dorf Vankarvas zerstört hatten, wandten sich die Betroffenen mit Hilfe einer NGO an den High Court mit dem Begehren um Schutz gegen diese Verletzung des Recht auf Zugang zu an sich vorhandenem Wasser. In der Order vom 2. Februar 1998 fasste das Gericht seine Aktionen und deren Folgen so zusammen:

«1. Petitioner has approached this Court, complaining about non-availability of potable water in Vankarvas. Pursuant to an interim direction given by this Court, Borsad Municipality started supply of drinking water in Vankarvas through tanker. This Court directed the Municipality to supply water of at least one full tanker of 10,000 litres to the residents of Vankarvas daily.

2. On behalf of the Borsad Municipality, Chief Officer filed affidavit dated 13th February 1998. It is stated therein that with the help of a new tube well, the shortage in supply of water will be remedied within a very short period, not exceeding 12 weeks in all.»

3. Leistungspflichten

a) In Situationen umfassender staatlicher Kontrolle

Report on the human rights situation in the Republic of Equatorial Guinea submitted by Mr. Alejandro Artucio, Special Rapporteur of the Commission, pursuant to Commission resolution 1994/89, UN Doc E/CN.4/1995/68 (1995)

19. The visit made on 19 May 1994 to Bata prison revealed that the situation of the 37 detainees was similar to what it had been at the time of the October 1993 visit and that there had been no improvements whatsoever. Sanitary conditions were very poor, there

was a *shortage of drinking water* and toilets and the blocks were in an appalling state of repair; some even had holes in the roof which let in the frequent rain. ... The prisoners *receive hardly any food*, their sustenance consisting of just one loaf of bread a day and an occasional tin of sardines, and they are *clearly undernourished*. All the prisoners said that they found their *enforced hunger unbearable*; even though their relatives can bring them food, their extreme poverty and the fact that many of them live far away make it impossible for them to do so. In addition, the Special Rapporteur received repeated complaints that a considerable proportion of the food (loaves, the occasional parcels from Malabo and even the food provided by relatives) is confiscated by prison staff for their own consumption.

Question of the Human Rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment, in particular: Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/32; U.N. Doc. E/CN.4/1994/31 (1994).

[Cameroon] 69. Prisoners were routinely chained in their cells and received *inadequate* medical attention and *food*.

[Chile] 100. Wladimir Jiménez Pinto, arrested in Santiago on 14 December 1991 by the Dipolcar carabineros, was initially taken to the 44th Carabineros station and later transferred to the 3rd Station. He was reportedly beaten, made to endure mock executions and *deprived of food for several days*.

Question of the Human Rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment, in particular: Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/37; U.N. Doc. E/CN.4/1996/35/Add. 1 (199).

[China] 104. The Special Rapporteur also transmitted information according to which the torture and ill-treatment of persons arrested for political reasons in Tibet was particularly pervasive. The methods of such torture reportedly include beatings, electric shocks, *deprivation of food and drink*, exposure to cold, handcuffing or shackling for long periods, and denial of medical treatment.

[Egypt] 207. Amr Mohamed Safarat, reportedly arrested and held at Ein Shams police station *for nine days without food* in October 1993, was allegedly subjected to torture at the police station and at SSI premises and was subsequently transferred to a hospital for mental illness. A hospital report indicated severe injuries on the back, side and legs. He died in hospital after 50 days, allegedly because of a deteriorating condition and neglect.

[Mongolia] 451. By letter dated 29 May 1995 the Special Rapporteur advised the Government that he had received information indicating that a number of persons held in prisons in Mongolia *had starved to death or were suffering from* malnutrition because they had received inadequate provisions of basic food. Of 90 deaths occurring in the country's prisons from autumn 1993 to autumn 1994, between 15 and 30 were officially cited as having resulted from starvation. In a number of other cases of deaths caused by illness, malnutrition may have constituted a contributing factor.

452. The starvation of prisoners was attributed in part to the implementation of article 11.3 of the Law on the Prison Service and Custodial Sentence, which provides that «[p]risoners ... will be responsible, through labour, for the cost of food, clothing, bedding, and for power and heating of living quarters». As a consequence of Mongolia's transformation to a market-oriented economy, many prison industries had become non-viable and the ability of prisoners to work for adequate rations was greatly hampered. The normal prison diet was said to provide prisoners with a low-calorie and imbalanced nutritional intake.

453. Many of those persons who had died in penitentiaries from starvation reportedly had been starving or malnourished already when they arrived from pre-trial custody. Their condition allegedly resulted from the practice of using food deprivation as a means to coerce a detainee into confessing to a crime. Prisoners failing to confess under interrogation were allegedly returned to their cells on reduced or no rations for several days before being returned for a further round of interrogation. The State Prosecutor

reportedly found that 274 of 700 remand prisoners detained at Gants Hudag prison from April 1994 until late 1994 were suffering from malnutrition, and 7 had died.

454. One reported victim of starvation, Davaadelger, died in a prison hospital on 25 March 1994. He had reportedly been arrested in August 1993 and placed in Gants Hudag prison in Ulaanbaatar. In December 1993, his relatives received a telegram notifying them that his health was bad. When they arrived to see him they discovered that he had been transferred to the prison at Maant. In late February they received another telegram indicating that his health had further deteriorated. They arrived at the prison to discover Davaadelger so malnourished that he was unable to digest any food that they fed him. After his death, a certificate was issued indicating the cause of death to be starvation.

[Sudan] 638. The Special Rapporteur also informed the Government that he had received reports according to which torture is used by soldiers and military intelligence officers to extract information from civilians in the course of the conflict with the Sudan People's Liberation Army (SPLA) in the Nuba mountains. Detainees held in army garrisons were said to be kept for prolonged periods in deep covered holes, *tied up without food and little water*. ...

Situation of human rights in Kuwait under Iraqi occupation, prepared by Mr. Walter Kälin, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with Commission resolution 1991/67, UN Doc E/CN.4/1992/26 (1992)

223. Many persons who were deported to Iraq and detained there reported having suffered from a lack of food. These reports were corroborated by the pilot study conducted by Dr. Abdullah Al-Hammadi from Ibn Sina hospital on 100 former detainees repatriated from Iraq. The study found that 20 per cent of these persons had lost more than 20 kg in weight. Even taking into account difficulties related to the situation of Iraq after 2 August 1990, these findings indicated that the obligation under article 26 of the Third Geneva Convention to provide detainees with daily food rations sufficient «to keep prisoners of war in good health and to prevent loss of weight» was repeatedly not observed.

b) In anderen Situationen

Report on the situation of human rights in Iraq, submitted by the Special Rapporteur, Mr. Max van der Stoep, in accordance with Commission resolution 1995/76; UN Doc E/CN.4/1996/61 (1996)

39. While the Special Rapporteur acknowledges that the proposed supervised sale of oil constitutes a control mechanism, he notes that such supervision would function only to guarantee that those in need of the benefits of the sale did indeed receive the benefits. In the absence of such a mechanism, it is uncertain that any resource benefits will go to those in the greatest need. This is the fundamental reason why the Security Council required the supervised sale of oil under its resolutions 706 (1991), 712 (1991) and also 986 (1995). It is basically a question of trust; if the Government has nothing to hide, it should be pleased to demonstrate this through complete openness and accountability in any sale of oil to benefit the long-suffering people on whose behalf it has pleaded. Such a guarantee appears justified in the circumstances. Given the general agreement that the suffering of the Iraqi people is worsening, the Special Rapporteur hopes that the Government of Iraq's position will not much longer stand in the way of benefits going to the very many who desperately require them.

40. Finally, the Special Rapporteur must reiterate that the Government of Iraq is under specific obligations to take advantage of available resources to fulfil the rights to food and health care pursuant to articles 2, 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In 1994, Iraq even accepted additional relevant international obligations relating to the rights of children, pursuant to articles 24 and 27 of the Convention on the Rights of the Child. According to the mid-term review of the Department of Humanitarian Affairs and the above-referred to assessment mission of FAO, Iraq's overall food requirements in 1995/1996 amount to about US\$ 2.7 billion. The Special Rapporteur cannot help but underscore that the stated amounts are below the resources available through Security Council resolution 986 (1995) should the Government of Iraq finally take advantage of the opportunity to sell some oil for the good

of the Iraqi people. Clearly, it is entirely within the means of the Government of Iraq to respond immediately to the dire food and health needs of the people of Iraq by cooperating with the United Nations, pursuant to resolution 986 (1995). Moreover, in accordance with Security Council resolution 688 (1991) of 5 April 1991, Iraq is under a further obligation to cooperate with humanitarian agencies to relieve the suffering of the Iraqi people as a contribution to the maintenance of peace and security in the region.

Situation of human rights in Iraq; Report submitted by the Special Rapporteur, Mr. Max van der Stoep, in accordance with Commission resolution 1998/65; UN Doc E/CN.4/1999/37 (1999)

II. The Right to Food and Health Care

29. Since the Special Rapporteur took up his mandate in 1991, he has constantly reported on the food and health situation in Iraq. The Special Rapporteur has concluded that the Government of Iraq has failed to comply with its obligations under articles 2, 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights insofar as it has not taken appropriate steps «to the maximum of its available resources», including «through international assistance and cooperation», with a view to achieving the full realization of the right to an adequate standard of living, including adequate food, clothing, housing and good health, and to the continuous improvement of living conditions. In this connection, the Special Rapporteur has stressed, on the one hand, the refusal of the Government of Iraq to take advantage of the «oil-for-food» solution until 1996 and, thereafter, its lack of full cooperation in its implementation, and, on the other hand, the Government's failure to ensure the end of the sanctions regime by complying with all relevant Security Council resolutions.

30. On 19 November 1998, the Secretary-General issued a report (S/1998/1100) on the implementation of the humanitarian programme in Iraq. The Special Rapporteur noted that the «oil-for-food» programme has helped to provide a more adequate food basket for the Iraqi people. For the first time since the beginning of the programme, the full rations of 2,030 kilocalorie per person per day were distributed during three consecutive months and in 97 per cent of households consulted in the centre and south the food baskets were received on time. But given the complex interplay of food supply, health and hygiene issues, the full nutritional benefit of extra foodstuffs could not yet be realized - especially taking into account real and significant differences in need throughout the population.

31. In his report the Secretary-General reported that the latest survey, based on WHO/Centres for Disease Control and Prevention (CDC) reference criteria, indicated that during the past year general malnutrition among infants had stabilized at 14.7 per cent and at around 25 per cent for children under five. This indicates that, following the implementation of Security Council resolution 986 (1995), previously rising levels of malnutrition appear to have stabilized. However, in the centre and south of Iraq, infant malnutrition continues to be of grave concern. In the three northern governorates, the improvement noted from 1994 onwards has been sustained. With regard to the high prevalence of malnutrition, especially among children, the Secretary-General expressed his regret that, to date, the Government of Iraq had not sent any applications for targeted nutrition supplies, i.e. protein biscuits and therapeutic milk, although they were included in the distribution plan.

32. Moreover, household visits by observers from the World Food Programme (WFP) in the south and centre of Iraq showed nearly two thirds of households reporting that the food basket lasted only 20 days or less. It was also reported that, in the centre and south of Iraq, food prices on the open market had risen, to the disadvantage of the very poor, due to major shortages of inputs for domestic food production.

....

42. Overall, the Special Rapporteur observes that there persist problems with the adequacy and equity of distribution of available resources. ... again, the available resources are not being channelled to people in the southern governorates, who are the worst off and in the greatest need. In this connection, the Special Rapporteur notes the Government's refusal to provide OIP with any information on its efforts to supplement the food basket (...). Further, the Special Rapporteur notes the new guidelines established by

the Iraqi Ministry of Trade according to which United Nations humanitarian observers are prohibited from knocking on doors to initiate interviews with householders, thus limiting the ability of the United Nations fully to assess the real adequacy and equity of food supplies and health care.

43. The Special Rapporteur remains concerned about the adequacy of the resources made available through the «oil-for-food» programme and by the Government of Iraq to meet the nutritional and health-care needs of the population throughout the country. The Special Rapporteur underlines that, according to article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Iraq is to act «individually and through international cooperation» to realize the right of everyone to an adequate standard of living (including adequate food), while article 12 of the same Covenant binds Iraq to act in the same way to achieve the full realization of the right of everyone to the «highest attainable standard of physical and mental health». The Special Rapporteur observes that the fulfilment of these obligations must respond to real needs which no doubt vary among the overall population. In this respect, insistence by the Government of Iraq on distribution of an identical food basket throughout the country, notwithstanding considerable variations in real needs, cannot be equated with an «equitable» distribution nor with fulfilment of Iraq's specific obligations under international human rights law. As previously reported, the Special Rapporteur remains concerned that the greater needs among the population of the southern governorates, in terms of their specific nutritional needs and their comparative inability to obtain supplies from the market, are not adequately addressed either under the terms of the «oil-for-food» programme or under other programmes administered by the Government of Iraq from its other resources.

4. Diskriminierungsverbot

Report on the situation of human rights in Iraq, submitted by Mr. Max van der Stoel, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with Commission resolution 1994/74, UN Doc E/CN.4/1995/56 (1995)

C. Access to food and health care

46. Aside from the general lack of foodstuffs and medicaments which affect most of the population, the Special Rapporteur must emphasize yet again that the Government of Iraq is wholly responsible for *discriminatory policies in the distribution of such resources as do exist*. There remains in force a strict internal economic blockade on the northern territories, from which the Government has withdrawn its administration (despite the Government's contribution of very small rations to the region) and the cut-back of electricity to Dohuk Governorate 18 months ago also remains in force, depriving almost 1 million people of adequate electricity for basic services including, among other things, clean water and medical care. ... In the southern parts of the country, the Government has restricted the access of international humanitarian organizations; United Nations agencies were officially instructed to close their offices in the south in 1992, while the conditions imposed on international non-governmental humanitarian organizations are so severe as to result in only four such organizations being active in that part of the country at present. Nothing in the last year has revealed a basic change in these discriminatory policies, which constitute clear violations of Iraq's international obligations.

Situation of human rights in Iraq; Report submitted by the Special Rapporteur, Mr. Max van der Stoel, in accordance with Commission resolution 1998/65; UN Doc E/CN.4/1999/37 (1999)

33. It was also reported that United Nations observers had endeavoured to verify that distribution and access to the rations was equitable in Nasiriyah in southern Iraq, in response to allegations of involuntary population displacements in September 1998. The report indicated that initial results were inconclusive. The Special Rapporteur has already reported on the *discriminatory registration procedure* in several previous reports. Considering that a certificate attesting more than six months' residence is compulsory to be entitled to the food ration, it is highly unlikely that the forcibly displaced families in the southern governorates are actually receiving their rations.

The situation of human rights in the Republic of Chechnya of the Russian Federation; Report of the Secretary-General, E/CN.4/1996/13 (1996)

68. Reports also indicate that Russian officials were reported to be *directing aid to northern areas* of Chechnya believed to be *more supportive of central government rule and* away from two other regions, southern Chechnya and the Republic of Daghestan, which had become a refugee centre.

Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, Concluding Observations: Guatemala, U.N. Doc. A/49/38, (1994).

64. The representative said that the family-planning policy was given wide publicity and was open to anybody. Every small community had family-planning services. Indigenous communities had equal access, but they considered the practices harmful to their traditions and habits. They also tended to object to using contraceptives because they thought that their use was a birth control method *specifically targeted at them to exterminate their culture and people*. The representative explained that family planning had negative effects on the population. Women had been strongly discriminated against in that all of the preventive methods had been directed only against them. Indigenous women were not given information about the effects of contraceptives on their bodies *and sometimes the donation of food was linked to the use of contraceptives*. Birth control led to the breakdown of the society and the family. It also had a negative effect on youth and increased the number of households headed by single women.

Implementation of the programme of action for the third decade to combat racism and racial discrimination; Report of the Secretary-General; UN Doc CN.4/1996/71

4. The World Food Programme provided the following statement:

«Programmes, both development and relief, are planned and implemented on strict conditions of racial equality and non-discrimination. Inasmuch as our relief operations are all-embracing, victims of racial discrimination, if affected by food shortages, would be part of the beneficiary groups such as refugees or internally displaced persons and would automatically have access to WFP food aid, if covered by a Government request or under United Nations auspices. As an example, the Rwandan refugees in Zaire, Burundi and Tanzania could be considered victims of racial discrimination or at least they feel threatened by such discrimination. They receive WFP assistance on a large scale. ...»

ANHANG III: AUSGEWÄHLTE LITERATURHINWEISE

Breining-Kaufmann Christine, Hunger als Rechtsproblem – völkerrechtliche Aspekte eines Rechts auf Nahrung, Diss. Zürich 1990.

Craven Matthew, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development, Oxford 1995.

Eide Asbjörn, Right to adequate food as a human right, UN Study Series 1, New York 1989.

Eide **Asbjörn**,
Strategies for the Realization of the Right to Food, in Mahoney/Mahoney (eds.), Human Rights in the Twenty-first Century – A Global Challenge, Dordrecht/Boston/London 1993, 459ff.

Eide Asbjörn, The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food, in Economic, Social and Cultural Rights - A Textbook, Dordrecht/Boston/London 1995, 89ff.

Eide **Asbjörn**,
Review of progress made in the definition of the right to adequate food in international law: States' obligations, international organizations' obligations and the role of the private sector, Background paper for the 2nd Expert Consultation on the Right to Adequate Food as Human right, UNHCR/FAO, Rome 18-19 November 1998.

Eide Wenche Barth/Kracht Uwe, The Promotion and Protection of the Human Right to Food and Nutrition by ACCC-SCN Member Agencies, Paper for discussion at the 4th meeting of the ACC-SCN Working Group on »Nutrition, Ethics and Human Rights" 25th Session of the ACC-Subcommittee on Nutrition, Oslo, 27 March-4 April 1998.

FIAN (Food First Information and Action Network) ed., Food Security and the Right to Feed Oneself, FIAN Dossier, November 1996.

FIAN International/WANAHR (World Alliance for Nutrition And Human Rights)/Institute Jacques Maritain International (eds.), International Code Of Conduct on the Human Right to Food, ohne Ortsangabe, 1997.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (ed.), FAO and the Right to Food, A Background Paper for an Expert Seminar on the Right to Food held by the High Commissioner for Human Rights and for the General Discussion on the Normative Content of the right to Food of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Rome 1997

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (ed.), The Right to Food in Theory and Practice, Rome 1998.

Ganier-Raymond

Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung: Die Verantwortung der transnationalen Unternehmen, Vortrag anlässlich der HEKS Tagung zum Recht auf Nahrung vom 3. Oktober 1998.

Marie,

Kracht Uwe, The Right to Adequate Food: Its Contents and Realization, An issues paper prepared for consideration by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its «Day of General Discussion» on December 1, 1997.

Kracht Uwe, The Right to Adequate Food: Implementation Issues in the Broader Human Rights Framework, UNDP/UNHCR/GON, Symposium on «Human Development and Human Rights», Oslo 1998.

Künnemann

Comments, in Coomans/van Hoof (eds.), The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights, Utrecht 1995, 127ff.

Rolf,

Künzli

Soziale Menschenrechte: Blosser Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche?, Aktuelle Juristische Praxis (AJP), 1996, 527ff.

Jörg,

Künzli Jörg/Kälin Walter, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht, in Kälin/Malinverni/Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt/Bruxelles 1997, 105ff.

Tomasevski Katarina, Defining Violations of the Right to Food, in Coomans/van Hoof (eds.), The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights, Utrecht 1995, 115ff.

Tomasevski Katarina (ed.), The Right to Food, Guide through Applicable International Law, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987.

Windfuhr Michael, Ernährungssicherheit und das Recht auf Nahrung, Nord-SÜD aktuell 1996, 553ff.

Windfuhr

(FIAN), Implementation of the Right to Adequate Food, Discussion Paper prepared for «Consultation on the Right to Adequate Food as a Human Right» December 2, 1997.

Michael

Windfuhr Michael, Role of international organizations in the implementation of the rights related to food and nutrition, Background paper presented at the occasion of the Second Expert consultation on the right to Adequate Food as a Human Right, UNHCR/FAO, Rome 18-19 November 1998.

Windfuhr Michael/Berthiaume Christiane/Akre James/Ousmane Dianor, The Right to Food, Report of the NGO Briefing held during the Commission on Human Rights in Geneva, 24 March 1998.

-
- 189 Der UNO-Pakt I kennt in Art. 2 Abs. 3 eine Ausnahme von diesem Grundsatz, auf welche sich jedoch nur Entwicklungsländer berufen können. Diese dürfen «unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte und der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft entscheiden, inwieweit sie Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, die in diesem Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte gewährleisten wollen.»
- 190 Die englische Version spricht von «for himself and his family».
- 191 Siehe Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12: «6. Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.»
- 192 Matthew C. R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, A Perspective on its Development*, Oxford 1995, 293f.
- 193 Siehe dazu die Übersicht oben S. 10ff.
- 194 Art. 4 Pakt I bestimmt: «Die Vertragsstaaten erkennen an, dass ein Staat die Ausübung der von ihm gemäss diesem Pakt gewährleisteten Rechte nur solchen Einschränkungen unterwerfen darf, die gesetzlich vorgesehen und mit der Natur dieser Rechte vereinbar sind und deren ausschliesslicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern.»
- 195 Siehe oben bei Anm. 42.
- 196 Siehe oben Anm. 44.
- 197 Siehe oben bei Anm. 48.
- 198 Art. 1 ZP II: «Dieses Protokoll (...) findet auf alle bewaffneten Konflikte Anwendung, (...) die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes der Hohen Vertragspartei ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen.» Zur Verdeutlichung dieser Voraussetzung enthält Abs. 2 schliesslich eine negative Definitionsbestimmung: «Dieses Protokoll findet nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen Anwendung, die nicht als bewaffnete Konflikte gelten.» Siehe dazu Christine Breining-Kaufmann, *Hunger als Rechtsproblem – völkerrechtliche Aspekte eines Rechtes auf Nahrung*, Zürich 1991, 213ff, und Sandoz Yves/Swinarski Christophe/Zimmermann Bruno, *Commentary on the Additional Protocols*, Geneva 1987, Rz. 4460ff.
- 199 Siehe oben Anm. 47.
- 200 Siehe oben Anm. 49.
- 201 Observation générale 12, Ziff. 20, abgedruckt im Anhang I.
- 202 Siehe z.B. Jean Pictet (Anm. 45) 37.
- 203 Dazu vorne Ziff. IV.
- 204 Siehe Asbjörn Eide (Anm. 18) 29.
- 205 FAO (Anm. 23) 24ff.
- 206 Vorne Ziff. IV.
- 207 Siehe z.B. exemplarisch Breining-Kaufmann (Anm. 198), welche dieser Frage nur wenige Seiten ihrer Arbeit widmet. Siehe aber auch noch Craven (Anm. 192) 306ff.
- 208 Vgl. Craven (Anm. 192) 316ff.
- 209 Vgl. dazu den Vortrag von Philip Alston, dem damaligen Vorsitzenden des Ausschusses für WSK Rechte anlässlich der Expertentagung zum Recht auf Nahrung vom 1. und 2. Dezember 1997 in Genf, abgedruckt in Wenche Barth Eide/Uwe Kracht, *The Promotion of a Protection of the Human Right to Food and Nutrition by ACCC-SCN Member Agencies, Paper for discussion at the 4th meeting of the ACC-SCN Working Group on »Nutrition, Ethics and Human Rights« 25th Session of the ACC-Subcommittee on Nutrition*, Oslo, 27 March-4 April 1998, 19. Danach hat der menschenrechtliche Ansatz folgende Vorteile: «(a) It implies a normative legal basis, even if that is not ideally drafted or spelled out with the desirable detail; (b) Human rights are obligatory for States, not optional, in contrast to recommendations such as those of the World Summit on Social Development or the World Food Summit; (c) By using a human rights entry point the entire human rights framework is brought into play, civil and political as well as economic, social and Cultural rights; (d) International human rights should be matched with a corresponding legal basis within States; (e) Human rights require active and effective remedies, not necessarily the use of courts; (f) Rights imply accountability, both domestic and international.»
- 210 Siehe dazu oben Ziff. II.
- 211 Siehe dazu auch Uwe Kracht, *The Right to Adequate Food: Its Contents and Realization*, An issues paper prepared for consideration by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its «Day of General Discussion» on December 1, 1997, 3f.
- 212 Die Observation générale listet anschliessend in Ziff. 9 – 13 die Bedeutung der verschiedenen Elemente dieser Begriffsumschreibung auf (siehe dazu Anhang I).
- 213 Vorne Ziff. IV.
- 214 So lässt sich z.B. nicht eruieren, was der Ausschuss wirklich mit der Forderung nach «Nachhaltigkeit» des Zugangs zu vorhandener Nahrung meint.
- 215 Wo genau die Grenzen einer Anwendbarkeit der Schranken Klausel von Art. 4 Pakt I liegen, ist gegenwärtig noch weitgehend ungeklärt.
- 216 Präambel des International Code of Conduct (Anm. 28).

- 217 Diese entspricht der zweiten Schicht der staatlichen Verpflichtungen aus Menschenrechten; siehe dazu Ziff. IV. 3.
- 218 Siehe z.B. UN Doc. E/CN.4/1999/45, para. 6.
- 219 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 8, paras. 8-14; abgedruckt in Anhang I.
- 220 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 9; abgedruckt in Anhang I.
- 221 Art. 6 Code of Conduct (Anm. 28).
- 222 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12, para. 15; abgedruckt im Anhang I.
- 223 Vorne Ziff. IV. 4.
- 224 Deshalb erweist sich die Tatsache, dass das Bundesgericht der Bestimmung von Art. 11 Pakt I nur programmatischen Charakter beimisst, als störend. Zudem steht diese Rechtsprechung in einem nur schwer erklärbaren Widerspruch zur grundsätzlichen Anerkennung der justiziablen Natur von unmittelbaren und klar definierbaren menschenrechtlichen Leistungsansprüchen durch dieses Organ.
- 225 Art. 83 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998, SR 142.31.
- 226 Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit – Leitlinien, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Bern (ohne Jahr).
- 227 Leitlinien (Anm. 226), S. 4.
- 228 Vorne Ziff. VI. 2.1.
- 229 Vorne Ziff. VI. 2.1.
- 230 Leitlinien (Anm. 226) S. 12 und 14.
- 231 Leitlinien (Anm. 226) S. 13
- 232 Leitlinien (Anm. 226) S. 13. Zur entwicklungspolitischen Konditionalität siehe Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, BBl 1999, S. 1833f.
- 233 Leitlinien (Anm. 226) S. 15.
- 234 Dazu vorne S. 40.
- 235 Beispiele: Verbot des Einsatzes von Hunger als Instrument der Kriegführung; Verbot der Zerstörung von Ernten und Saatgut, um sich eine bestimmte Gruppe von Bauern gefügig zu machen; die Verhinderung des Zugangs zu humanitärer Hilfe in Bürgerkriegen und anderen Notstandssituationen.
- 236 Beispiele: die Pflicht des Staates, in Zeiten von Nahrungsmittelknappheit zu verhindern, dass Nahrungsmittel gehortet und anschliessend zu derart hohen Preisen verkauft werden, dass die Ärmern sich nicht mehr genügend ernähren können; die Pflicht des Staates, Angehörigen einer Minderheit Schutz gegen Übergriffe von Angehörigen der Mehrheit zu gewähren, welche die Lebensgrundlagen der Minderheit im Bereich Wasser und Nahrung zerstören wollen; die Pflicht der Staaten, etwas gegen soziale Traditionen zu unternehmen, wonach in Zeiten von Nahrungsmittelknappheiten Frauen und Mädchen weniger Nahrung als Männer und Knaben erhalten.
- 237 Beispiele: Überlebenshilfe für Katastrophenopfer; genügend Nahrung für Gefangene.
- 238 Beispiel: Verbot, mittels Kürzung von Nahrungsmittelhilfe Angehörige einer bestimmten Religion oder ethnischen Minderheit zu zwingen, sich der Mehrheit zu unterwerfen; Ausschluss von Frauen von Nahrungsmittelhilfe.
- 239 Zu den tatsächlichen Verhältnissen vgl. den Bericht der Schweiz zum UNO-Pakt I vom 18 September 1996, UN Doc. E/1990/5/Add.33, Ziff. 461-471.
- 240 Alle Hervorhebungen im Text mit kursiver Schrift stammen von den Verfassern.

Rechtsgebiet(e) [Menschenrechte](#)

Erschienen in [Jusletter 13. Januar 2003](#)

Zitervorschlag Walter Kälin / Jörg Künzli, Das Recht auf Nahrung, Teil 2, in: [Jusletter 13. Januar 2003](#) [Rz]