

حق بر غذا: پیش شرط تحقق سایر حقوق

علیرضا ابراهیم‌گل*

نقش‌ها می‌توانم زد، غم نان اگر بگذارد.

چکیده

حق بر غذا به‌عنوان حق بنیادین هر شخص، حق بر رهایی از گرسنگی و دسترسی پایدار به غذا با کیفیت و کمیتی است که پاسخگوی نیازهای غذایی و فرهنگی او باشد. تحقق این حق با برآوردن نیازهای اولیه و اساسی انسان، زمینه تحقق سایر حقوق بشری شخص را فراهم می‌کند و از این جهت با کرامت انسانی مرتبط است. حق بر غذا به‌عنوان یکی از حقوق زیر مجموعه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ماهیتاً و از نظر مکانیزمهای تضمین حق، مشابه حقوق مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. از این‌رو، تحقق آن تدریجی و با اتخاذ تمامی تدابیر مناسب است. تدوین استراتژیهای ملی، قانونگذاری، اقامه‌پذیری حق بر غذا، پیشنهاد الحاق پروتکل اختیاری بر میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که متضمن آیین شکایات فردی باشد همگی گامهایی در جهت تحقق این حق در سطح ملی و بین‌المللی است. گامهایی که برای به نصف رساندن میزان فقر تا سال ۲۰۱۵ اتخاذ شده چندان موفق نبوده، در حالی که نیمی از آن مدت نیز سپری شده است.

واژگان کلیدی: حق بر غذای کافی، حقوق بشر، کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تفسیر کلی شماره ۱۲.

*. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی، alireza.ebrahimgol@yahoo.com

پیش درآمد

حق بر غذا به عنوان حقی بشری از حقوقی است که در مجموعه حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی طبقه بندی می شود و لذا تعریف، مفهوم کلی، پیشینه تاریخی، محتوا و مکانیزم های تضمین آن نیز تا حد زیادی مشابه مفاهیم، محتوا و مکانیزم های اجرایی سایر حقوق مندرج در میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. به موجب میثاق اخیر، «حق بر غذا»، حق بر رهایی از گرسنگی و دسترسی پایدار به غذا با کیفیت و کمیتی است که پاسخگوی نیازهای غذایی و فرهنگی باشد. نخستین بار به حق بر غذا در ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر اشاره شد.^۱ پس از آن در کنوانسیونهای متعدد^۲ و قطعنامه های سازمانها و کنفرانسهای بین المللی^۳ نیز از این حق سخن گفته شد. در اهمیت این حق همین بس که نقض آن، تهدیدی به صلح و امنیت بین المللی توصیف شده است.^۴ با این وجود آمارهای برنامه توسعه ملل متحد حاکی از آن است که ۶۰ درصد مرگ و میر سالیانه در جهان (حدود ۳۶ میلیون نفر) مستقیم یا غیرمستقیم معلول گرسنگی یا کمبودهای غذایی^۵ است و بیش از ۸۴۰ میلیون نفر در سطح جهان از سوء تغذیه رنج می برند. مادرانی که با سوء تغذیه مواجهند، فرزندان را به دنیا می آورند که بیشتر مستعد بیماری و مرگ زودرس هستند. کودکان مریض و گرسنه در مدرسه نتیجه مطلوبی نمی گیرند و لذا از مهارت کافی برخوردار نمی شوند و نهایتاً درآمد کافی برای سیر کردن خویش و خانواده شان را به دست

۱. ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می دارد:

«هرکس حق دارد تا سطح زندگانی، سلامتی و رفاه خود و خانواده اش را از حیث غذا، مسکن و مراقبت های پزشکی و خدمات لازم اجتماعی تأمین کند».

۲. در این خصوص رجوع کنید به ماده ۱۱ اعلامیه امریکایی حقوق و تعهدات فرد ۱۹۴۸، ماده ۳۴ منشور سازمان دولتهای امریکایی ۱۹۴۸، ماده (۱) ۱۲ پروتکل الحاقی بر کنوانسیونهای امریکایی حقوق بشر (پروتکل سان سالوادور) کنوانسیون آفریقایی حقوق بشر و اقوام ۱۹۸۱ و پروتکل منضم به آن، مواد ۲۶ و ۵۱ کنوانسیون ژنو ۱۹۴۹ راجع به رفتار با اسرای جنگی، مواد ۲۳ و ۵۵ کنوانسیون ژنو ۱۹۴۹ راجع به حمایت از غیرنظامیان در زمان مخاصمات، مواد ۵۴، ۶۹ و ۷۰ پروتکل اول الحاقی و مواد ۱۴ و ۱۵ پروتکل دوم الحاقی بر کنوانسیونهای ژنو، ماده ۲۷ کنوانسیون حقوق کودک. همچنین به این حق در کنوانسیون ۱۹۵۱ راجع به وضعیت پناهندگان، کنوانسیون ۱۹۵۴ راجع به وضعیت اشخاص بی تابعیت، ماده (۲) ۱۲ کنوانسیون ۱۹۷۹ راجع به محو تمامی اشکال تبعیض علیه زنان و اساسنامه دیوان کیفری بین المللی اشاره شده است.

۳. اعلامیه ملل متحد راجع به حقوق کودک مصوب ۲۰ نوامبر ۱۹۵۹ مجمع عمومی، برنامه عمل برای تأسیس نظم نوین اقتصادی بین المللی مصوب اجلاس ویژه ششم مجمع عمومی (۱۹۷۴)، اعلامیه جهانی راجع به محو گرسنگی و سوء تغذیه مصوب نوامبر ۱۹۷۴ کنفرانس جهانی غذا، قطعنامه ۱۶۶ مورخه ۱۷ دسامبر ۱۹۸۵ مجمع عمومی، اصول و راهبردهای حاکم بر امحای مازاد کشاورزی و تعهد بین المللی راجع به امنیت غذایی مصوب شورای فائو ۱۹۷۴، اعلامیه جهانی راجع به تغذیه ۱۹۹۲، اعلامیه کنهیاگ راجع به توسعه اجتماعی ۱۹۹۵، قطعنامه سال ۱۹۹۶ اجلاس جهانی غذا، اعلامیه اهداف توسعه هزاره، قطعنامه های ۵۷/۲۳۶ مورخه ۲۶ فوریه ۲۰۰۳ و ۵۸/۱۸۶ مورخه ۱۸ مارس ۲۰۰۴ مجمع عمومی.

۴. شورای امنیت در قطعنامه ۷۹۴ مورخه ۳ دسامبر ۱۹۹۲ خویش، حجم ترازوی انسانی ناشی از مخاصمات در سومالی که با ممانعت از توزیع کمکهای بشردوستانه تشدید شده بود را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین المللی تلقی کرد.

5. Nutritional Deficiency.

نمی‌آورند و این چنین است که چرخه فقر و بیماری و گرسنگی همچنان تداوم می‌یابد و بر اثر برطرف نشدن نیازهای اولیه و اساسی حیات انسانی، هیچ‌گاه زمینه تحقق سایر حقوق انسانی که لازمه رشد فکری و معنوی انسان است فراهم نمی‌آید و این کلام مؤید اهمیت و تأثیر برخی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از جمله حق بر غذا در تحقق سایر حقوقی است که امروزه عملاً در نظام بین‌المللی حقوق بشر، اولویت یافته‌اند. تأثیر اولیتی که در اعلامیه اهداف توسعه هزاره ملل متحد متبلور شد و به‌موجب آن مقرر شد که دولت‌های عضو تمام تلاش خویش را به‌کار گیرند که تا سال ۲۰۱۵ میزان فقر و گرسنگی موجود در جهان را به نصف میزان فعلی تقلیل دهند. نوشته حاضر درصدد است ضمن تعریف این حق، دامنه و محتوی و مکانیزم‌های تضمین آن را مورد مطالعه قرار دهد. از این‌رو نویسنده ابتدا به بررسی و تبیین حقوق حاکم بر موضوع پرداخته و پس از بیان جایگاه حق بر غذا در آن حقوق، آن را از حق بر رهایی از گرسنگی تمیز می‌دهد. پس از آن عناصر حق بر غذای کافی را در پرتو تفسیر کلی شماره ۱۲ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تشریح می‌کند. پس از تبیین محتوای این حق، نویسنده به تشریح ماهیت تعهد اشخاص و نهادها در قبال آن حق و آیین تحقق آن می‌پردازد.

۱- حقوق حاکم: حق بر استاندارد مناسب زندگی

حق بر غذا در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی عنوان مستقلاً ندارد و در بند (۱) ماده ۱۱ ذیل با عنوان «استاندارد مناسب زندگی»^۶ آمده است. ماده ۱۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرر می‌کند:

«کشورهای طرف این میثاق حق هرکس را به داشتن سطح زندگی کافی برای خود و خانواده‌اش شامل خوراک، پوشاک و مسکن کافی و همچنین بهبود مداوم شرایط زندگی به رسمیت می‌شناسند.

کشورهای طرف این میثاق به‌منظور تأمین این حق تدابیر مقتضی اتخاذ خواهند کرد و در این جهت به اهمیت اساسی همکاری بین‌المللی مبتنی بر رضایت آزاد اذعان دارند.

کشورهای طرف این میثاق با اذعان به حق بنیادین هرکس به رهایی و آزادی از گرسنگی، از طریق همکاری بین‌المللی تدابیر لازم از جمله برنامه‌های مشخص را به قرار ذیل اتخاذ خواهند کرد:

6. Narula. Smita, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law, Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 44, 2006, pp. 698-99.

7. Adequate Standard of Living.

الف- بهبود روشهای تولید، حفظ و توزیع خواربار با استفاده کامل از معلومات فنی و علمی با اشاعه اصول آموزش و تغذیه و یا توسعه یا اصلاح نظام زراعی به نحوی که حداکثر توسعه مؤثر و استفاده از منابع طبیعی را تأمین نماید.

ب- تأمین و توزیع منصفانه ذخایر (منابع) خواربار جهان بر حسب نیازها با توجه به مسائل مبتلا به کشورهای صادرکننده و واردکننده غذا».

ماده حاضر یکی از کلی‌ترین مواد میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است و مسائلی را دربرمی‌گیرد که معمولاً در موضوع «توسعه» دولت بدان توجه می‌شود. آنچنان که از بند (۱) این ماده برمی‌آید حق بر استاندارد مناسب زندگی شامل حق بر غذا، مسکن و پوشاک است. کارهای مقدماتی تدوین ماده ۱۱ نشان می‌دهد تا پیش از هشتمین اجلاس کمیسیون حقوق بشر، در پیش‌نویسی که برای میثاق تهیه شده بود اشاره به پوشاک و غذا مورد توافق هیأت‌های نمایندگی قرار نگرفته بود و در این اجلاس بود که نماینده چین پیشنهاد داد که واژه‌های غذا و پوشاک پیش از «مسکن» اضافه گردد. استدلال چین این بود که اگرچه مسکن برای کشورهای صنعتی مهمتر است اما نیاز به غذا و پوشاک در کشورهای با اقتصاد روستایی و به‌ویژه کشورهای توسعه نیافته اولویت دارد. پیشنهاد چین مورد حمایت هیأت‌های مختلف قرار گرفت و تصویب شد. در مذاکرات بعدی، واژه «کافی» پیش از «غذا و پوشاک و مسکن» اضافه شد تا ضمن روشن ساختن متن، این ایده را منتقل کند که عناصر استاندارد زندگی باید در سطح معینی حفظ شود.^۸ حق بر استاندارد مناسب زندگی دربرگیرنده تمامی حقوق اقتصادی و اجتماعی است که برای یکپارچه‌سازی شخص در جامعه انسانی ضروری است. این حق با اصل حاکم بر کل نظام بین‌المللی حقوق بشر یعنی اینکه همه انسانها آزاد متولد شده و از نظر حقوق و شأن با یکدیگر برابرند و باید با یکدیگر با روحیه برادری رفتار کنند، رابطه نزدیکی دارد.

ماده ۱۱ حاضر در زمینه مورد بحث به دو هنجار مجزا اما مرتبط با یکدیگر اشاره می‌کند. یکی حق بر غذای کافی و دیگری حق بر رهایی از گرسنگی. چگونگی ارتباط این دو مفهوم مشخص نیست و کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هم هیچ تمایزی میان آن دو قائل نمی‌شود. در عین حال برخی اعضای کمیته میان آن دو تمایز قائل شده و به‌جای آنکه آن دو را مترادف تلقی کنند حق بر رهایی از گرسنگی را زیرمجموعه حق بر غذا می‌دانند و معتقدند که حق نخست بر رهایی از قحطی یا تحقق نیازهای اساسی ضروری برای بقای فرد دلالت دارد. درحالی که دومی، مفهومی وسیعتر است که مستلزم سطح و نوعی از غذاست که سازگار با شرافت

8. Craven. Mathew. C.R, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A perspective on its development, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 287-91.

انسانی باشد.^۹ از دلایلی که برای این تمایز مطرح شده آن است که حق نخست با واژه «بنیادین» توصیف شده است و به هیچ حق دیگری در هر دو میثاق با این وصف اشاره نشده است. در کمیته اظهار شد که منظور از کاربرد واژه «بنیادین» آن است که دولت، تعهد فوری و نه تدریجی به جلوگیری از قحطی دارد و از آنجایی که رهایی از قحطی با حق بر حیات مرتبط است باید در هر شرایطی محترم شمرده شود.^{۱۰} از این رو عده‌ای حق بر غذای کافی را یک «استاندارد نسبی» و حق بر رهایی از گرسنگی را یک «استاندارد مطلق» می‌دانند و به همین اعتبار معتقدند که تنها حصول حق نخست است که ویژگی تدریجی دارد و همکاری بین‌المللی در آن مبتنی بر رضایت آزاد است اما حق دوم ویژگی فوری دارد و دولت‌ها باید هر اقدامی را که برای تحقق آن لازم است اتخاذ کنند و همکاری بین‌المللی در این زمینه اجباری است.^{۱۱}

۲- حق بر غذای کافی

حال که تفاوت میان حق بر رهایی از گرسنگی و حق بر غذای کافی مشخص شد، زمان آن فرا رسیده است که بر اجزای حق بر غذای کافی تمرکز کنیم. اما پیش از آن لازم است که به نکاتی در خصوص تفاسیر کلی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و جایگاه آنها در تفسیر و اجرای قواعد مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اشاره کنیم؛^{۱۲} زیرا که در این بخش مکرراً به تفسیر کلی شماره ۱۲ آن کمیته در مورد حق بر غذای کافی اشاره می‌شود.

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌عنوان رکن ناظر بر اجرای میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌منظور ابیضاح تعهدات ناشی از میثاق یک سری نقطه نظر یا تفسیر کلی را ابراز کرده است. اگرچه جایگاه این تفاسیر به‌طور کلی در حقوق بین‌الملل بشر مشخص نیست؛ با وجود آن، آنها می‌توانند تحلیل‌های دقیق و سیستماتیک باشند که از سوی رکنی صادر شده‌اند که وظیفه انحصاری تفسیر قواعد مندرج در میثاق را برعهده دارد. کمیته ابتدائاً فاقد مجوز لازم برای اتخاذ تفاسیر کلی بود، اگرچه انتظار می‌رفت که بسیاری از رویکردهای مورد استفاده کمیته حقوق بشر را به کار بندد. بدین منظور کمیته از شورای اقتصادی اجتماعی برای این کار درخواست مجوز کرد و شورا نیز با این امر موافقت کرد. پس از آن کمیته یک سری تفاسیر کلی متعددی را ارائه داده که از آن میان می‌توان به تفسیر شماره ۱ کمیته در مورد ماهیت سیستم گزارش‌دهی به کمیته، تفسیر کلی

۹. کمیته اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بند (۴) تفسیر کلی شماره ۱۲ خویش این حق را به‌گونه‌ای جدایی‌ناپذیر با کرامت انسانی مرتبط می‌داند که برای استیفای سایر حقوق مندرج در منشور بین‌المللی حقوق بشر ضروری است.

10. Craven. Mathew. C.R, *op.cit*, pp. 306-307.

11. Narula. Smita, *op. cit*, pp. 792-93.

۱۲. در صفحات ۱۸-۱۹ ذیل به‌صورت مفصل‌تر به چگونگی ایجاد این کمیته و نقش آن پرداخته شده است.

❖ حق بر غذا: پیش شرط ...

شماره ۲ در مورد تدابیر مربوط به کمک‌های فنی بین‌المللی و به‌ویژه در ارتباط با ماده ۲۲ میثاق، تفسیر کلی شماره ۳ در مورد ماهیت تعهدات دولتهای عضو میثاق و تفسیر کلی شماره ۱۲ در مورد حق بر غذای کافی اشاره کرد.

کمیته در تفسیر کلی شماره ۱۲ خویش عناصری را برای حق بر غذا برمی‌شمرد که از آن جمله می‌توان به کفایت، قابلیت پذیرش فرهنگی، سلامت و دسترسی اقتصادی و فیزیکی اشاره کرد. در خصوص معنای غذای «کافی»، برخی مفسران اظهار کرده‌اند که «کفایت»^{۱۳} غذایی فراتر از آن چیزی است که برای بقا ضروری است بلکه باید در احراز آن به تأثیر نوع غذا در سلامت شخص یا توانمند کردن او برای پیگیری یک زندگی عادی و فعال توجه شود و واضح است که هر معیاری که کفایت با توجه به آن سنجیده می‌شود نیز باید تعریف شود.^{۱۴} به‌علاوه کفایت، واجد هر دو جنبه کمی و کیفی است یعنی غذا باید هم از نظر میزان کالری و انرژی غذایی حاصله و هم از نظر مواد غذایی^{۱۵} ضروری همچون ویتامین‌ها کافی باشد.^{۱۶} کمیته در خصوص کفایت مقرر می‌کند:

«کفایت» بر برخی از فاکتورهایی تأکید می‌کند که باید در احراز اینکه آیا فلان غذا یا رژیم غذایی خاص قابل دسترسی تحت شرایط معین برای تحقق اهداف ماده ۱۱ میثاق مناسبترین غذا یا رژیم غذایی است یا خیر در نظر گرفته شوند... مفهوم دقیق «کفایت» به میزان زیادی با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، آب و هوایی و اکولوژیکی حاکم تعیین می‌شود.^{۱۷}

همچنین منبع غذایی باید از نظر فرهنگی قابل پذیرش بوده^{۱۸} (با فرهنگ غذایی رایج سازگار باشد) و سالم^{۱۹} (فاقد عناصر سمی و آلوده‌کننده) باشد.

13. Adequacy.

14. Craven. Mathew. C.R, *op. cit.*, p. 308.

15. Eide. Asbjorn, The Human Right to adequate food and freedom from hunger, in the right to food in theory and practice, FAO, Rome, 1998, p. 3.

16. کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی در تشریح عناصر حق بر غذا در این مورد تحت عنوان «نیازهای تغذیه‌ای» مقرر می‌کند که رژیم غذایی در کل باید حاوی ترکیبی از عناصر لازم برای رشد جسمی و ذهنی و فعالیت فیزیکی باشد که مطابق نیازهای فیزیولوژیکی انسانی در تمامی مراحل در سراسر چرخه حیات و طبق جنسیت و شغل است. در این خصوص رک.

The Right to Adequate Food, General Comment No. 12 (Twentieth Session 1999) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1999/5, 12 May 1999, para. 9.

17. The Right to Adequate Food, General Comment No. 12, *op. cit.*, para. 7.

18. به اعتقاد کمیته، «قابلیت پذیرش فرهنگی» دلالت بر آن دارد که تا حد امکان باید به ارزشهای غیرتغذیه‌ای مرتبط با غذا و مصرف غذا و دغدغه‌های مصرف‌کنندگان نسبت به ماهیت منابع غذایی موجود و در دسترس توجه شود. تفسیر کلی شماره ۱۲ کمیته در خصوص حق بر غذا، بند (۱۱).

19. در خصوص سلامت مواد غذایی، کمیته «عاری بودن [غذا] از مواد مضر» را از جمله شرایطی می‌داند که باید برای ایمی غذایی مورد توجه قرار گیرند؛ همچون روشهای عمومی و خصوصی جهت پیشگیری از آلودگی مواد غذایی از طریق تقلب، مدیریت نامناسب

کمیته در بند (۶) تفسیر کلی خویش در مورد حق بر غذا معتقد است:
«حق بر غذای کافی هنگامی محقق می‌شود که هر مرد و زن و کودکی به تنهایی یا با دیگران در هر زمان به غذای کافی یا ابزارهای فراهم کردن آن دسترسی اقتصادی و فیزیکی داشته باشد».

سپس کمیته در تعریف دسترسی اقتصادی و فیزیکی اظهار می‌کند:
«دسترسی اقتصادی» بر این امر دلالت دارد که هزینه‌های شخصی یا مالی خانوار در ارتباط با تحصیل غذا جهت یک رژیم مناسب باید در سطحی باشد که استیفا و بهره‌مندی از دیگر نیازهای اساسی در معرض تهدید قرار نگیرد. این نوع دسترسی بر هرگونه الگوی به دست آوردن غذا که از طریق آن اشخاص غذای خویش را فراهم می‌کنند، اعمال می‌شود و معیار بهره‌مندی از حق بر غذای کافی است. «دسترسی فیزیکی» بر این دلالت دارد که همگان از جمله اشخاص آسیب‌پذیر از نظر جسمی همچون کودکان و سالمندان و معلولان و بیماران دارای بیماری مزمن و اشخاص دارای مشکلات ذهنی باید به غذای کافی دسترسی داشته باشند. قربانیان بلایای طبیعی، اشخاصی که در مناطق مستعد بلایای طبیعی زندگی می‌کنند و دیگر گروه‌های آسیب‌پذیر نیازمند توجه خاص و گاهی اولویت در ارتباط با دسترسی به غذا هستند.^{۲۰}

۳- ماهیت تعهد ناشی از حق بر غذا

بیشتر بدین اشاره شد که محتوای تعهدات و مکانیزمهای تضمین حق بر غذا تابع محتوا و مکانیزمهای تضمین حقوق مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. از این رو لازم است که نخست ماهیت تعهدات ناشی از میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد بررسی قرار گیرد و سپس با توجه به آن در مورد ماهیت تعهد دولتهای عضو در مورد تحقق حق بر غذا از یکسو و حق اشخاص بر بهره‌مندی از غذای کافی از سوی دیگر سخن گفته شود.

تعهدات دولتهای عضو میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بند (۱) ماده ۲ میثاق آمده است. بند (۱) ماده مزبور مقرر می‌کند:

و یا وضعیت بهداشتی محیطی بد در مراحل مختلف در سراسر زنجیره تولید مواد غذایی و همچنین شناسایی، پیشگیری و از میان بردن سمومی که به‌طور طبیعی در مواد غذایی ایجاد می‌گردند، همان، بند (۱۰).

20. The Right to Food, General Comment No. 12, *op. cit.*, para. 13.

❖ حق بر غذا: پیش شرط ...

«۱- هر کشور طرف این میثاق متعهد می‌شود به سعی و اهتمام خود و از طریق همکاری و مساعدت بین‌المللی - به‌ویژه در طرحهای اقتصادی و فنی- با استفاده از حداکثر منابع موجود به‌منظور تأمین تدریجی اعمال کامل حقوق شناخته شده در این میثاق با کلیه وسایل مقتضی به‌خصوص با اقدامات قانونگذاری اقدام نماید».

پیشتر بدین اشاره شد که یکی از تفاسیر کلی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تفسیر کلی شماره ۳ آن کمیته در مورد ماهیت تعهدات دولتهای عضو میثاق است. کمیته در بند (۱) این تفسیر کلی در خصوص ماده ۲ فوق‌الذکر می‌گوید:

«ماده ۲ برای درک کامل میثاق اهمیت اساسی دارد و باید بین آن و سایر مواد میثاق رابطه‌ای پویا (دینامیک) برقرار کرد. این ماده، ماهیت تعهدات قانونی دولتها به‌موجب میثاق را شرح می‌دهد».^{۲۱}

بند (۱) ماده ۲ به «تعهد به اتخاذ اقدامات»^{۲۲} اشاره می‌کند. نتیجه حاصل از کاربرد این عبارت آن است که دارای الزام کمتری نسبت به تضمین است همچنان که هیأت‌های شرکت‌کننده حاضر نشدند که عبارت «تضمین کردن»^{۲۳} را در مورد این حقوق بپذیرند. علی‌رغم این الزام ناچیز و پذیرش این مسئله که تحقق کامل این حقوق تدریجی است، تعهد به اتخاذ اقدامات،^{۲۴} تعهدی فوری است.

۱-۳- «تحقق تدریجی»

مفهوم تحقق تدریجی،^{۲۵} رکن اصلی کل میثاق است و تعهدات دولتهای عضو حول آن می‌گردد. اکثر حقوق مندرج در میثاق تا حد زیادی به وجود و دسترسی به منابع متکی‌اند و این موضوع در مفهوم تحقق تدریجی نهفته است.

کمیته در بند (۹) تفسیر کلی شماره ۳ خویش معتقد است که کاربرد این عبارت، نشانگر شناسایی این مطلب است که تحقق کامل حقوق مندرج در میثاق در مدت زمان کوتاه ممکن

21. The Nature of State Parties Obligations (Art 2. Para. 1) General Comment No. 3, (fifth session 1990) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 1.

22. Undertake to take steps.

23. Insure.

24. Newman, Frank and Weissbrodt. David: Law, Policy and Process, Anderson Publishing Co. Cincinnati, 1996, p. 367.

25. مفهوم تحقق تدریجی (progressive realization) با توجه به مفهوم مقابل آن در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی-سیاسی یعنی اجرای فوری (prompt realization) قابل درک است.

نیست. در عین حال قید چنین مفهومی بدین معنی نیست که میثاق باید به گونه‌ای تفسیر شود که تعهدات مندرج در آن فاقد اهمیت هنجاری شود. اگرچه این مفهوم از یک سو انعطاف لازم جهت مواجه شدن با واقعیت‌های جهان خارج و مشکلاتی که هر کشور در تضمین تحقق کامل این حقوق با آنها مواجه است را فراهم می‌آورد^{۲۶} اما این مفهوم باید در پرتو هدف کلی و در واقع علت وجودی میثاق یعنی ایجاد تعهدات روشن و مشخص برای دولتهای عضو در ارتباط با تحقق کامل این حقوق مورد توجه قرار گیرد؛ لذا تعهدی فوری به حرکت سریع و مؤثر به سمت این هدف وجود دارد.

۲-۳- با تمامی تدابیر مناسب از جمله اتخاذ تدابیر قانونی

بند (۱) ماده ۲ دولتها را به تحقق تدریجی حقوق مندرج در میثاق با تمامی تدابیر مناسب از جمله قانونگذاری متعهد می‌داند. در پیش‌نویس میثاق که از سوی کمیسیون حقوق بشر تهیه شده بود نیز به بحث قانونگذاری اشاره شده بود. اما برخی کشورها این تعهد را رد می‌کردند. آنها استدلال می‌کردند که تصویب معاهده «متضمن چیزی بیش از ایفای تعهدات مندرج در آن خواه از طریق اقدامات قانونی، اداری، عرفی و غیره نیست و جامعه بین‌المللی نمی‌تواند فراتر از این برود». از این رو واضح است که قانونگذاری به موجب میثاق الزام‌آور نیست و این در صلاحدید خود یک دولت است که در مورد نیاز یا عدم نیاز به تصویب چنین قانونی تصمیم‌گیری کند.^{۲۷}

امروزه در خصوص تعهدات حقوق بشری دولتها یک چارچوب تحلیلی حاوی سه نوع تعهد مطرح است شامل تعهد به رعایت،^{۲۸} تعهد به حمایت^{۲۹} و تعهد به ایفای^{۳۰} حقوق بشر. میان این سه نوع تعهد نیز یک سلسله مراتب وجود دارد. بدین معنی که در سطح نخست دولتها متعهد به رعایت و احترام به منابع موجود اشخاص و آزادی آنها برای انتخاب شغل مورد علاقه خویش و استفاده مطلوب از آن منابع برای ارضای نیازهایشان هستند اما تعهدات دولتها در این سطح متوقف نمی‌شود؛ زیرا که اشخاص ثالث ممکن است در اعمال تواناییهای اشخاص برای ایفای نیازهای خویش با بهره‌مندی از منابع پیش گفته مداخله کنند؛ لذا در سطح دوم، دولتها متعهد به حمایت فعال از اشخاص در مقابل سایر اشخاص و به‌ویژه در مقابل منافع اقتصادی قویتر هستند.

۲۶. به همین دلیل است که این بند به «حداکثر منابع موجود» به‌عنوان حد تعهد یک دولت اشاره می‌کند. منظور اینکه وضعیت اقتصادی یک کشور است که سطح تعهدات یک دولت را در ارتباط با این حقوق تعیین می‌کند. بدین ترتیب که از ارزیابی آن وضعیت، تصویری از تواناییهای یک دولت ایجاد می‌شود و با توجه به آن، آستانه تعهدات یک دولت معین می‌گردد.

27. Newman, Frank and Weissbrodt, David, *op. cit.*, p. 368.

28. Duty to Respect.

29. Duty to Protect.

30. Duty to Fulfill.

❖ حق بر غذا: پیش شرط ...

در سطح سوم، دولت‌ها متعهد به تسهیل فرصت‌های بهره‌مندی از حقوق مندرج در میثاق و در نتیجه ایفای آنها هستند.^{۳۱}

در ارتباط با حق بر غذا، نخستین سطح تعهدی فوق، تعهد به عدم مداخله دولت در دسترسی به غذای کافی است. تعهد دوم ایجاب می‌کند که دولت‌ها تضمین کنند که شرکتها یا دیگر اشخاص مانع افراد در استیفای حقشان بر دسترسی به غذای کافی نشوند. تعهد سوم، تعهدی ایجابی است که مستلزم تسهیل و ارائه غذای کافی است. ویژگی مهم تعهد اخیر آن است که با نرخ رشد فزاینده شهرنشینی و تنزل مسئولیتهای خانوادگی و گروهی، اهمیت افزونتری می‌یابد و به‌عنوان مثال تعهد در قبال سالمندان و معلولان که در جوامع سنتی روستایی به عهده خانواده‌هایشان بود در فضای جدید به عهده دولت خواهد بود.^{۳۲}

۴- نقض حق بر غذا

حال که با ماهیت تعهد دولت‌ها در رابطه با حق بر غذا آشنا شدیم باید روی دیگر سکه یعنی نقض آن تعهد را نیز مورد مطالعه قرار دهیم. به اعتقاد کمیته نقض حق بر غذا به طرق مختلف رخ می‌دهند؛ یک حالت، هنگامی است که دولت عضو در تضمین بهره‌مندی از حداقل سطحی که برای رهایی از گرسنگی لازم است قصور کند. البته در تضمین اینکه چه افعال یا ترک فعلیایی به نقض حق بر غذا می‌انجامند باید میان عدم توانایی و عدم تمایل دولت عضو برای پیروی از میثاق تفکیک قائل شویم. در صورتی که دولتی مدعی شود محدودیت منابع موجب شده که او نتواند دسترسی به غذای کافی را برای اشخاصی که خود قادر به چنان دسترسی نیستند میسر سازد باید اثبات کند که تمامی اقدامات لازم برای استفاده از منابع موجودش را برای تحقق آن حداقل انجام داده است. حالت دوم، اعمال تبعیض در دسترسی به غذا و وسایل بهره‌مندی از آن بر اساس نژاد، رنگ، جنس، زبان، سن، مذهب، عقیده سیاسی، منشأ نژادی یا اجتماعی، ثروت، تولد یا دیگر وضعیت‌هاست. حالت سوم، نقض حق بر غذا از طریق اقدام مستقیم

31. Eide. Asbjorn, *op. cit.*, p. 4.

32. کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بند (۱۵) تفسیر کلی خویش در مورد حق بر غذا در این مورد مقرر می‌کند: «تعهد به رعایت دسترسی موجود به غذای کافی مستلزم آن است که دولت‌های عضو از هرگونه اقدامی که به جلوگیری از چنان دسترسی بینجامد احتراز کنند. تعهد به حمایت مستلزم اتخاذ تدابیری است که تضمین می‌کند اشخاص و شرکتها دیگر افراد را از دسترسی به غذای کافی محروم نمی‌کنند. تعهد به ایفا بدین معنی است که اولاً دولت عضو باید فعالانه در اقداماتی که هدف از آنها تقویت دسترسی اشخاص و بهره‌مندی از منابع و وسایل برای تضمین امرار معاش همچون امنیت غذایی باشد مشارکت کنند. ثانیاً هنگامی که شخص یا گروهی از اشخاص به دلایل خارج از کنترل ایشان، قادر به بهره‌مندی از حق خویش بر غذای کافی با وسایل موجود در اختیارشان نباشند، دولت‌ها ملزمند که آن حق را مستقیماً تأمین کنند، تعهدی که نسبت به قربانیان بلایای طبیعی یا سایر حوادث اعمال می‌شود. پس تعهد به ایفای حقوق خود به دو تعهد به تسهیل (Duty to Facilitate) و تعهد به تأمین (Duty to Provide) تقسیم می‌شود».

دولتها یا دیگر نهادهای تحت کنترل دولت همچون تعلیق یا لغو رسمی قوانین لازم برای تحقق مستمر حق بر غذا، جلوگیری از دسترسی به کمکهای غذایی بشردوستانه در مخاصمات داخلی یا دیگر وضعیتهای اضطراری، تصویب قوانین یا اتخاذ سیاستهایی که آشکارا با تعهدات از پیش موجود قانونی یک دولت در ارتباط با حق بر غذا مغایر باشد، قصور در تنظیم فعالیتهای اشخاص یا گروههایی که مانع از نقض حق بر غذای دیگران می‌شوند و قصور یک دولت در عدم توجه به تعهدات بین‌المللی‌اش در ارتباط با حق بر غذا به‌هنگام انعقاد معاهدات با دیگر دولتها یا سازمانهای بین‌المللی.^{۳۳}

۵- رابطه حق بر غذا و سایر حقوق بشری

اعلامیه وین کنفرانس جهانی حقوق بشر ۱۹۹۳ مقرر می‌دارد که تمامی حقوق بشر، جهانی، غیر قابل تفکیک، مرتبط و وابسته با یکدیگرند حال در این مبحث برآنیم که رابطه حق بر غذا با برخی از حقوق بشری را مورد بررسی قرار دهیم.

۵-۱- حق بر غذا و حق بر عدم تبعیض

اصل عدم تبعیض یکی از اصول بنیادین حقوق بشری محسوب می‌شود که به‌موجب آن هر شخص حق دارد از تمامی حقوق و آزادیهای مقرر در اسناد بین‌المللی حقوق بشر بهره‌مند شود و هیچ‌کس نباید در بهره‌مندی از آن حقوق و آزادیها با هرگونه تبعیض از هر نوع خواه جنس، نژاد، مذهب، رنگ، زبان ... مواجه شود. در زمینه مورد بحث، حق بر عدم تبعیض، نقش مهمی در تضمین حق بر غذا برای همگان دارد و همان‌گونه که کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بند (۱۸) تفسیر کلی شماره ۱۲ خویش اظهار می‌کند «هرگونه تبعیض در دسترسی به غذا و همچنین دسترسی به وسایل و امکانات مورد نیاز برای تأمین آن براساس نژاد، جنس، زبان، رنگ، مذهب ... به‌منظور خدشه وارد کردن یا از میان بردن استیفای برابر حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نقض میثاق تلقی می‌شود». عموماً گروههای آسیب‌پذیر اجتماع، کارگران مهاجر، معلولان، اقلیتها، پناهندگان و افراد بومی مهمترین اشخاصی هستند که در معرض تبعیض قرار می‌گیرند. این تبعیض ممکن است راجع به امکان دسترسی به وسایل تولید همچون زمین، وام، آموزش، کار باشد.^{۳۴}

33. The Right to Food, General Comment No. 12, *op. cit.*, paras. 17-19.

34. Vidar. Margret, The Interrelationship between the right to food and other human rights, FAO Legal Office, 2001, at pp. 2-3.

❖ حق بر غذا: پیش شرط ...

۵-۲- حق بر غذا و حق بر سلامت^{۳۵}

حق بر سلامت در ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آمده و به معنای حق هر شخص بر بهره‌مندی از بالاترین استاندارد قابل حصول سلامت یعنی وضعیت یک زندگی اجتماعی، جسمی و روحی کامل است. حق بر غذا با این حق نیز رابطه نزدیکی دارد. از یک سو شخص برای سلامت خویش نیازمند غذای کافی است و غذای «کافی» همان‌گونه که پیشتر گفته شد به معنای غذایی است که دارای ارزش تغذیه‌ای کافی بوده و عاری از مواد مضر باشد. از سوی دیگر یک شخص رنجور و بیمار قادر نیست که کاملاً از غذا بهره‌مند شود. سلامت، پیش شرط تحقق حق بر غذاست همچنان که سوءتغذیه به توانایی شخص بر کار و در نتیجه دسترسی او به منابع غذایی کافی تأثیر می‌گذارد.^{۳۶}

۵-۳- حق بر غذا و حق بر آموزش

حق بر آموزش به شکل‌گیری کامل شخصیت انسانی و احساس کرامت او معطوف است و به خودی خود یک هنجار اساسی حقوق بشری و ابزاری لاینفک برای تحقق سایر حقوق بشری از جمله حق بر غذا است. آموزش کودکان را قادر می‌سازد که دانش و مهارت، اعتماد به نفس و توانایی انجام کار را در خویش پرورش دهند و این‌گونه به مشاغل با درآمد بهتر و زندگی با رفاه بیشتر دست یابند. همچنین آموزش، با اشاعه اصول تغذیه مطلوب و دانش علمی و فنی در این زمینه غذای سالمتر و کیفیت تغذیه‌ای بهتری را در اختیار اشخاص قرار می‌دهد. آموزش همچنین مقوم حکومت قانون و دموکراسی است که خود از عوامل مهم در امنیت غذایی می‌باشد. از سوی دیگر، تغذیه مطلوب برای شکل‌گیری ظرفیتهای کامل انسانی ضروری است و لذا ارائه آموزش اجباری و رایگان برای کودکانی که از سوءتغذیه رنج می‌برند هیچ نتیجه‌ای را در پی ندارد.^{۳۷}

۵-۴- حق بر غذا و حق بر کار

حق بر کار یکی از مهمترین حقوق در کل سیستم حقوق بشر است و تحقق آن برای رفاه و سلامت اساسی اشخاص اهمیت بسیاری دارد. حق بر کار در اسناد حقوق بشری متعددی خواه منطقه‌ای یا بین‌المللی شناخته شده است. میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حق بر کار را حق هر شخص بر فرصت به دست آوردن معاش تعریف می‌کند که خود

35. Right to Health.

36. Vidar. Margret, *op. cit.*, at pp. 4-5.

37. *Ibid.*, p. 6.

مشمول بر چندین حق مرتبط است همچون حق بر انتخاب آزادانه کار، حق بر شرایط عادلانه و مطلوب کار، محیط ایمن و سالم کاری، محدودیت معقول و متعارف ساعات کار، عدم تبعیض در پرداخت تحقق حق بر کار در تحقق حق بر غذا برای همگان بسیار اهمیت دارد. حق بر غذا بر دسترسی اقتصادی به غذای کافی و وسایل تأمین آن دلالت دارد. از این رو حمایت در برابر بیکاری و پرداخت مکفی در ازای کار از وسایل اصلی تأمین غذا محسوب می‌شود. از سوی دیگر اشخاص گرسنه و دچار سوء تغذیه قادر به کار نبوده و نمی‌توانند در اقتصاد کشور مشارکت کنند.^{۳۸}

۵-۵- حق بر غذا و حق بر آزادی عقیده، بیان و اطلاعات

حق بر آزادی عقیده، بیان و اطلاعات از بنیادهای سیستم آزادیهای عمومی و ستون نظم دموکراتیک است. اعمال چنین حقوقی برای پیشرفت و رفاه جامعه در کل و بهره‌مندی از دیگر حقوق و آزادیهای انسانی ضروری است. به همین ترتیب این حقوق برای ارتقای حق بر غذا نیز نقش مهمی دارند. شواهد نشان می‌دهد که کشورهای دارای دولتهای مردمسالار و مطبوعات آزاد کمتر دچار قحطی و گرسنگی می‌شوند. یکی از دلایل این امر، گزارشهای مطبوعات راجع به این موضوع و فشاری است که برای اقدام بر مقامات دولتی وارد می‌شود. همچنین این حق یکی از عناصر اصلی استقرار یک حاکمیت شفاف و پاسخگو است که امکان بررسی و نقد سیاستهای دولتی و بر ملا شدن فساد و سوء مدیریتهایی که به عدم امنیت غذایی می‌انجامد را می‌پذیرد. نهایتاً آزادی اطلاعات این امکان را برای اشخاص فراهم می‌آورد تا از مسائلی که بر امنیت غذایی تأثیر می‌گذارند همچون اطلاعات بازار یا تخصیص منابع، آگاه شده و در تصمیم‌سازی در سیاستهای امنیت غذایی سهیم شوند.^{۳۹}

۵-۶- حق بر غذا و حق بر تشکیل اجتماعات و انجمنها

حق بر تشکیل گروههایی‌ها و تأسیس انجمنها و مؤسسات از حقوقی است که در بسیاری از اسناد حقوق بشری به رسمیت شناخته شده است و اگرچه راجع به محتوای آن میان اسناد اختلاف وجود دارد اما جوهره آنها بر این دلالت دارد که هرکس حق دارد از طریق تشکیل گروههایی‌ها و تأسیس انجمنها در عرصه عمومی مشارکت کند. در این راه با هیچ محدودیتی جز موارد مندرج در ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر مواجه نیست. یکی از مصادیق اعمال این حقوق، حق تشکیل و پیوستن به اتحادیه‌های تجاری و تشکیل گروههایی برای ارتقا و حفاظت از منافع اجتماعی و اقتصادی است. به‌عنوان مثال در زمینه مورد بحث، بدون چنین حقی، هیچ‌گونه

38. Vidar. Margret, *op. cit.*, pp. 6-7.

39. *Ibid.*, pp. 12-13.

اتحادیه‌ای از کشاورزان، کارگران، مصرف‌کنندگان و دیگر اتحادیه‌ها وجود ندارد و میزان درآمد و در نتیجه دسترسی این گروه‌ها به غذای کافی به آسانی در معرض تهدید است. از سوی دیگر با وجود چنین حقی، اتحادیه‌های کارگری، کشاورزی و ... می‌توانند با تشکیل اجتماعات آرام و مسالمت‌آمیز ناراضی‌تی خود را از سیاست‌های دولتی اعلام کرده یا آگاهی عمومی را نسبت به وضعیت گروه‌های آسیب‌پذیر ارتقا دهند.⁴⁰

ع- تحقق حق بر غذای کافی

پس از آشنایی اجمالی با ماهیت حق بر غذا و تعهد ناشی از آن، زمان آن فرا رسیده است که به چگونگی تحقق حق بر غذای کافی بپردازیم. تحقق این حق همچنان‌که پیشتر گفته شد تابع مکانیزم‌های اجرایی حقوق مندرج در میثاق است؛ بدین معنی که به‌موجب ماده ۲ میثاق هر دولت متعهد است بهره‌مندی از این حقوق را با استفاده از حداکثر منابع موجودش و با تمامی تدابیر مناسب تدریجاً تأمین کند. ماده ۱۱ میثاق که به حق بر غذا اشاره می‌کند باید با توجه به ماده ۲ تفسیر شود اما تدریجی بودن نهایی تأمین کامل این حقوق بدین معنی نیست که دولت‌ها هیچ تعهد فوری به تأمین حداقل برخورداری اشخاص تحت صلاحیت خویش از این حقوق ندارند. از سوی دیگر به‌دلیل آنکه عرصه اصلی اجرای حقوق بشر، عرصه حقوق داخلی است و اجرای بین‌المللی حقوق بشر، حالت تکمیلی دارد بررسی جایگاه حق بر غذا در سیستم‌های حقوقی داخلی گوناگون ضروری به‌نظر می‌رسد. در سطح بین‌المللی نیز تلاش‌های کمیسیون حقوق بشر، کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، سازمان جهانی خواربار و کشاورزی (فائو) و اجلاس جهانی غذا در تحقق این حق شایسته بررسی‌اند.

۱-۶- تحقق حق بر غذا در سطح ملی

تحقق حق بر غذا در سطح ملی مستلزم اتخاذ یک استراتژی ملی برای تضمین امنیت غذایی برای همگان بر مبنای اصول حقوق بشری است. استراتژی که به اعتقاد کمیته باید به تمام مسائل در رابطه با تمامی ابعاد هر سیستم غذایی از جمله تولید، فرآوری، توزیع، بازاریابی و مصرف غذای سالم و اقدامات موازی در زمینه‌های امنیت بهداشتی، آموزشی، اجتماعی، تضمین پایدارترین مدیریت و استفاده از منابع طبیعی و دیگر منابع غذایی در سطح ملی، محلی و خانوار توجه کند. در اجرای چنین استراتژی دولت‌ها باید تصویب یک قانون چارچوب (کادر)* را مدنظر قرار دهند. قانونی که بایستی شامل مقرراتی در مورد اهداف و مقاصد مورد نظر، مدت زمان لازم

40. Vidar. Margret. *op.cit.*, p. 13.

*. Framework Law.

برای تحقق آن اهداف و مقاصد، وسایل و شیوه‌های تحقق آن اهداف و به‌ویژه همکاری با جامعه مدنی و بخش خصوصی، مکانیزم‌های ملی نظارتی و آیین‌های رجوع به مقامات قضائی باشد.^{۴۱} یکی از تدابیر مناسب برای تحقق حقوق مندرج در میثاق، قانونگذاری است. در زمینه مورد بحث نیز یکی از اقدامات دولتها، شناسایی حق بر غذا در قوانین اساسی یا عادی است. بیست کشور در قوانین اساسی خویش به حق بر غذا^{۴۲} یا یک قاعده مرتبط^{۴۳} اشاره کرده‌اند البته هیچ کشوری وجود ندارد که قانون خاصی را در این ارتباط وضع کرده باشد.^{۴۴} تعداد محدودی از کشورها همچون افریقای جنوبی، اوگاندا و اکوادور در حال بررسی تصویب قوانین خاصی در مورد امنیت غذایی‌اند. همچنین برای تحقق این حق، چندین پیکار «حق بر غذا» در کشورهای مختلف از جمله برزیل، هندوستان، افریقای جنوبی و نیوزیلند انجام شده است.^{۴۵} مستقل از مسئله اتخاذ قوانین در سیستم حقوقی داخلی برای تحقق حق بر غذا، یکی از طرق تحقق هر حق از جمله حق بر غذا، اقامه دعوی در خصوص آن حقوق در مراجع صالح است. حال آیا چنین حقی قابلیت اقامه‌پذیری دارد یا خیر.

۲-۶- اقامه‌پذیری^{۴۶} حق بر غذا

مخالفان اقامه‌پذیری حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از جمله حق بر غذا معتقدند که برخلاف محتوای حقوق مدنی، سیاسی، حقوق اجتماعی، اقتصادی ماهیتی بسیار ذهنی دارند و این تفاوت آثار قابل توجهی را برای سیستم قضائی رسیدگی‌کننده در پی دارد. محاکم در صورت پذیرش دعوی در مورد حقوق اجتماعی و رسیدگی به صحت آن باید به دولت دستور اکید دهند که یک‌سری اقدامات مثبت و ایجابی را انجام دهد. چنین تدابیر جبرانی قضائی اغلب مستلزم مداخله بلندمدت و قابل توجه دولت و صرف هزینه است. به‌دلیل ماهیت محتمل و اتفاقی این حقوق و فقدان استانداردهای عینی در این حوزه، بسیاری نگرانند که قضات به‌هنگام رسیدگی به ادعاهای مربوط به این حقوق، ارزشهای خویش را جایگزین ارزشهای قانونگذاران منتخب

41. The Right to Food, General Comment No. 12, para 21, 26, 29.

42. در قوانین اساسی این کشورها، حق بر غذا به رسمیت شناخته شده است: هائیتی (ماده ۲۲) کوبا (ماده ۸) گواتمالا (مواد ۵۱ و ۹۹) نیگارگوآ (ماده ۶۳) کلمبیا (ماده ۴۴) اکوادور (ماده ۱۹) برزیل (ماده ۲۲۷) پاراگوئه (ماده ۵۳) اوکراین (ماده ۴۸) ایران (ماده ۳) پاکستان (ماده ۳۸) هندوستان (ماده ۴۷) بنگلادش (ماده ۱۵) سری‌لانکا (ماده ۲۷) اتیوپی (ماده ۹۰) مالاوی (ماده ۱۳) اوگاندا (ماده ۸۴) افریقای جنوبی (ماده ۲۷) کنگو (ماده ۳۴) نیجریه (ماده ۱۶).

43. قاعده مرتبط یا Related Norm قاعده‌ای است که بر حق بر غذا تأثیر گذاشته یا با آن مرتبط است مثل حق حیات.

44. Implementation of the right to food in national legislation, in The Right to Food in Theory and Practice, FAO Legal Office, Rome, 1998, pp. 40-43.

45. Narula. Smita, *op.cit.*, p. 695.

46. Justiciability.

❖ حق بر غذا: پیش شرط ...

پاسخگو کنند. در این صورت، محاکم به‌گونه‌ای مؤثر در سیاستگذاری اجتماعی شرکت کرده و دولت‌ها را ملزم می‌کنند تا منابع عمومی را در حوزه‌هایی که مغفول مانده‌اند به‌کار گیرند. احراز اینکه این منابع در چه حوزه‌هایی و با چه کیفیت و کمیتی صرف شوند مستلزم علم کامل به شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه و آگاهی از تصورات عموم از نیازها و ابزارهای جامعه دارد و این وظیفه‌ای است که تنها دولت‌ها قادر به انجام آنند و خارج از صلاحیت قضات است.^{۴۷} اما بررسی نظرات کمیته از خلال محتوای تفاسیر کلی آن حاکی از این است که آن مرجع قائل به اقامه‌پذیری این حقوق است. به اعتقاد کمیته، میثاق تعهدات الزام‌آور و قابل اجرایی را بر دولت‌های عضو تحمیل می‌کند و علی‌رغم لحن صریح بند (۱) ماده ۲ در خصوص تأمین تدریجی حقوق مندرج در میثاق و کارهای مقدماتی، بسیاری از عناصر حقوق مندرج در میثاق قابل اجرا و تحقق فوری هستند.^{۴۸} و ^{۴۹} خوشبختانه در سطح منطقه‌ای رویه قضائی در حمایت از حق بر غذای کافی در حال شکل‌گیری است که از جمله می‌توان به قضیه Ogoni در دعوی مرکز اقدام برای حقوق اقتصادی اجتماعی علیه نیجریه در کمیسیون افریقایی حقوق بشر و اقوام اشاره کرد.^{۵۰}

۳-۶- تحقق حق بر غذا در سطح بین‌المللی

قوام یافتن و ارتقاء حق بر غذا به جایگاه شاخص و تلاش برای تحقق آن در سطح بین‌المللی در میان مجموعه حقوق بشری، جدا از شناسایی آن در اسناد بین‌المللی گوناگون همچون میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تأکید بر اهمیت اساسی همکاری بین‌المللی در تحقق این حق، معلول تلاشهای نهادهایی همچون کمیسیون حقوق بشر، کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اجلاس جهانی غذا بوده است.

47. Alston. Philip and Steiner. Henry. J, International Human Rights in Context, Law, Politics and Morals, Text and Materials, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 302.

48. Dennis. Michael and Stewart. David. P, Justicability of Economic, Social and Cultural Rights: should there be an International complaints mechanism to Adjudicate the Rights to food, water, housing and health, American Journal of International Law, Vol. 98, 2004, p. 491.

۴۹. کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بند (۳۲) تفسیر کلی خویش راجع به حق بر غذا پس از شناسایی حق دسترسی هر شخص یا گروه قربانی نقض حق بر غذای کافی در هر دو سطح ملی و بین‌المللی به طرق جبرانی قضائی مؤثر و دیگر شیوه‌ها، در بند (۳۳) به این مطلب اشاره می‌کند که پس از ورود اسناد بین‌المللی در نظم حقوقی داخلی، دادگاهها قادرند به نقض‌های حق بر غذا با اشاره مستقیم به تعهدات ناشی از میثاق رسیدگی کنند. کارشناس مستقل منصوب کمیسیون در امر تدوین پروتکل اختیاری ملحق بر میثاق نیز در دومین گزارش خویش، حقوق مندرج در میثاق را اقامه‌پذیر خواند و تعهد حداقلی دولت‌ها به تضمین برخورداری از محتوای اساسی هر یک از حقوق مندرج در میثاق را متذکر شد.

50. The Social and Economic Rights Action Center and the center for Economic and Social Rights v. Nigeria, African Commission on Human and Peoples Rights, Comm No 155/096 (2001), www.Umn.edu/humonrts/africa/comcoses/155-96.html.

۱-۳-۶- همکاری و مساعدت بین‌المللی

در بند (۱) ماده ۱۱ به این مسئله اشاره شده که در تحقق حق بر «استاندارد مناسب زندگی» و یکی از عناصر آن یعنی حق بر غذا، همکاری بین‌المللی مبتنی بر رضایت آزادانه، اهمیت اساسی دارد. منظور از درج عبارت «مبتنی بر رضایت داوطلبانه» آن بوده که از ایجاد این تلقی که دولتهای دارای مازاد غذایی، مسئولیت اتوماتیک و خودبه‌خودی برای تأمین کمبودهای غذایی کشورهای فاقد منابع کافی در این زمینه دارند، احتراز شود. ماده مزبور به دو مفهوم «همکاری» و «مساعدت بین‌المللی» اشاره می‌کند. این در حالیست که هیچ تمایزی میان این دو مفهوم در میثاق، کارهای مقدماتی و رویه بعدی به‌عمل نیامده است. از ظاهر ماده این‌گونه برمی‌آید که همکاری، مفهومی موسع‌تر است و نه تنها متضمن یک تکلیف ایجابی به کمک و مساعدت است بلکه حاوی تکلیفی سلبی به عدم ایجاد مانع در تحقق این حقوق نیز می‌باشد.^{۵۱} سوآلی که در این زمینه مطرح شده آن است که منظور از این همکاری و مساعدت چه نوع همکاری است، آیا منظور ارائه کمکهای غذایی است. تردیدی نیست که برنامه‌های کمک بلند مدت و وسیع موجب افزایش وابستگی به کمکها، نابودی تولید داخلی و تقویت نابرابریهای موجود درون دولتهای دریافت‌کننده آنها می‌شود. از همین رو تأکید کمیته بر آن بوده که همکاری بین‌المللی باید بر مساعدت و کمک به تولید، نگهداری و توزیع غذا در سطح داخلی متمرکز شود.^{۵۲ و ۵۳} البته این گفته نافی مسئولیت دولتها برای همکاری فوری در تأمین کمکهای اضطراری غذایی همچون کمک به پناهندگان و آوارگان یا مبارزه با قحطی شدید نیست.

۲-۳-۶- کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

هر دو میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در اوایل سال ۱۹۷۶ لازم‌الاجرا شدند. اما نخست این کمیته حقوق بشر بود که برای نظارت بر اجرای میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی تأسیس شد. فعالیتها برای تأسیس رکن ناظر بر اجرای میثاق دوم در سال ۱۹۸۷، به حقیقت پیوست و این‌گونه بود که کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌موجب قطعنامه ۱۹۸۵/۱۷ شورای اقتصادی و

51. Craven. Mathew. C.R., *op.cit.*, p. 327.

52. کمیته در بند (۳۹) تفسیر کلی شماره ۱۲ خویش در خصوص کمکهای غذایی مقرر می‌کند: «کمکهای غذایی حتی‌الامکان باید به‌گونه‌ای ارائه شوند که بازارهای محلی و تولیدکنندگان داخلی را شدیداً تحت تأثیر قرار ندهند و باید به‌گونه‌ای سازماندهی شود که بازگشت آنها به خودکفایی را میسر سازد و بر نیازهای گروههای هدف مبتنی باشد. محصولات موجود در برنامه‌های کمکهای غذایی باید مطمئن و سالم بوده و از نظر فرهنگی برای جمعیت دریافت‌کننده قابل پذیرش باشند».

53. Craven. Mathew. C.R., *op. cit.*, pp. 328-329.

❖ حق بر غذا: پیش شرط ...

اجتماعی تأسیس شد. این در حالی بود که در فاصله زمانی میان لازم‌الاجرا شدن میثاق تا زمان تأسیس کمیته، یک گروه کاری منصوب شورای اقتصادی اجتماعی نظارت بر اجرای میثاق و تبعیت دولتها از تعهداتشان را برعهده داشت. کمیته مرکب از ۱۸ کارشناس مستقل است که توسط شورای اقتصادی و اجتماعی برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شوند و فعالیت‌های اصلی آن، روشن کردن محتوای هنجارهای مندرج در میثاق از طریق اتخاذ یک سری «تفاسیر کلی»^{۵۴}، بررسی گزارش‌های دوره‌ای دولتها در اجرای تعهداتشان در زمینه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اتخاذ «نقطه نظرات نهایی»^{۵۵} است. اما یکی از مهمترین فعالیت‌های کمیته، اتخاذ یک سری تفاسیر کلی در مورد حقوق مندرج میثاق است. در این تفاسیر، کمیته سعی می‌کند ضمن تشریح و تبیین مفهوم و ماهیت یک حق، دامنه و حد آن، تعهدات صاحبان حق و تکلیف، شیوه‌های تحقق و نقض آن حق و طرق جبرانی پیش روی قربانیان نقض آن را آشکار سازد.^{۵۶} نخستین بار کمیته حقوق بشر، رکن ناظر بر اجرای میثاق بین‌المللی حقوق مدنی-سیاسی، بود که به صدور چنین تفسیرهایی اقدام کرد. در طی دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به‌هنگامی که اختلافات ایدئولوژیک بسیاری از مجاری ارتباطی را مسدود کرده بود، کمیته توانست با اتخاذ تفاسیر کلی خویش، خود را به رکن قوی در درک رویه‌ای مقررات میثاق بدل کند.^{۵۷} انتظار می‌رفت که کمیته حقوق اقتصادی اجتماعی نیز از این شیوه برای پیشبرد کارش استفاده کند. بدین منظور کمیته از شورا درخواست مجوز کرد و شورا نیز با این امر موافقت کرد. از آن پس تاکنون کمیته چندین تفسیر کلی صادر کرده که پیشتر به آنها اشاره شد.

۳-۳-۶- کمیسیون حقوق بشر

یکی از نهادهایی که در پیشبرد اهداف حقوق بشری ملل متحد نقش بسیار بارزی داشته، کمیسیون حقوق بشر بوده است.^{۵۸} مهمترین نقش کمیسیون، تدوین میثاق‌های بین‌المللی حقوق مدنی-سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بود. ابتدائاً در سالهای ۱۹۴۹-۵۱ کمیسیون روی تهیه یک پیش‌نویس واحد که به هر دو دسته حقوق پردازد کار می‌کرد اما از ۱۹۵۱ تحت

54. General Comment.

55. Concluding observations.

56. به‌عنوان مثال کمیته در تفسیر کلی شماره ۱۲ خویش راجع به حق بر غذا، به تشریح و تبیین حق بر غذا و عناصر آن، تعهدات ناشی از این حق و نقض آنها و تکالیف اشخاص و دولتها در تحقق آن حق و طرق جبرانی نقض آن و نقش سازمان‌های بین‌المللی در تحقق این حق می‌پردازد.

57. Alston. Philip, The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in the United Nations and Human Rights: a Critical appraisal, ed. By Philip Alston, Clarendon Press, Oxford, ..., p. 494.

58. کمیسیون حقوق بشر به‌موجب قطعنامه شماره A/Res/60/251 مورخه ۳ آوریل ۲۰۰۶ اکنون جای خویش را به شورای حقوق بشر داده است.

فشار کشورهای غربی که اکثریت کمیسیون را تشکیل می‌دادند، تصمیم گرفت این دو دسته حقوق را در دو سند مجزا تدوین کند. هرچند اختلاف میان کشورها در خصوص اینکه این حقوق در یک سند واحد یا دو سند مجزی تنظیم شوند، همچنان تداوم داشت. هواداران انعقاد سند واحد معتقد بودند که حقوق بشری قابل تقسیم دقیق به دو دسته مجزا نیستند. به علاوه آنها به گونه‌ای قابل طبقه‌بندی نیستند که بتوان از آن یک سلسله مراتب ارزشی را استنباط کرد. تمامی این حقوق باید در کنار هم مورد تشویق و حمایت قرار گیرند. این دو دسته حقوق بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند به طوری که بدون حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حقوق مدنی-سیاسی ممکن است ماهیت اسمی داشته باشد و بدون حقوق مدنی-سیاسی هم، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قابل تضمین نیست. هواداران انعقاد دو سند جداگانه و مجزا معتقد بودند که حقوق مدنی-سیاسی قابل اقامه هستند و ماهیتی مطلق دارند. درحالی که حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فاقد این ویژگی‌اند یعنی حقوق دسته نخست حقوق اشخاص علیه اقدام غیرقانونی و غیرموجه دولت هستند درحالی که حقوق دسته دوم، حقوقی هستند که دولت در ارتباط با آنها باید اقدام اجباری به عمل آورد. واضح است که موجب اصلی اختلاف میان این دو گروه، مسئله اجرای حقوق بود و اگر قرار بود هیچ تدبیر اجرایی پیش‌بینی نشود هیچ اختلافی هم پیش نمی‌آمد.^{۵۹} در نهایت محصول نزاع میان آن دو گروه به برتری خواست گروه دوم و تدوین دو میثاق جداگانه منجر شد. میثاقهایی که مکانیزم‌های اجرایی متفاوتی با یکدیگر دارند. یکی از این تفاوتها، وجود مکانیزم شکایت فردی است که به موجب پروتکل اختیاری ملحق به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی امکان طرح دعوی و شکایت را برای قربانیان نقض این حقوق پدید می‌آورد تا علیه دولتهای خویش طرح دعوی کنند. این مسئله نارضایتی گروهها و اشخاص معتقد به اهمیت و اولویت حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یا حداقل تساوی جایگاه آنها با حقوق مدنی - سیاسی را نسبت به این موضوع که چرا میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فاقد مکانیزم‌های اجرایی و نظارتی میثاق حقوق مدنی-سیاسی است برانگیخت؛ زیرا اگر تمامی حقوق بشر، جهانی،^{۶۰} غیرقابل تفکیک،^{۶۱} مرتبط^{۶۲} و وابسته^{۶۳} به یکدیگرند پس باید مکانیزم‌های اجرایی یکسانی نیز داشته باشند.^{۶۴} این مسائل موجب شد که بحث الحاق یک پروتکل اختیاری

59. Alston. Philip and Steiner. Henry. J, *op. cit.*, p. 261.

60. Universal.

61. Indivisible.

62. Interrelated.

63. Interdependent.

۶۴ البته بررسی دقیق کارهای مقدماتی و مذاکرات تدوین و انعقاد میثاقین نشان می‌دهد که وضع مقررات متفاوت در خصوص شیوه اجرای هر یک از آنها عمدی بوده و این امر همان‌طور که هواداران انعقاد پروتکل اختیاری بر میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی می‌گویند نه صرفاً و عمدتاً محصول نزاعها و اختلافات ایدئولوژیکی بلکه ناشی از آن بوده که هیچ اتفاق نظری در مورد

❖ حق بر غذا: پیش شرط ... ❖

به میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که متضمن آیین شکایات فردی باشد مطرح شود، کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مطالعه راجع به انعقاد چنین پروتکلی را در سال ۱۹۹۰ آغاز کرد و پیش‌نویسی را در این مورد در سال ۱۹۹۶ به کمیسیون تسلیم کرد. پیش‌نویس سال ۱۹۹۶ کمیته در خصوص پروتکل اختیاری ملحق بر میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، یک مکانیزم رسمی رسیدگی به شکایات فردی در مورد نقض تعهدات ناشی از میثاق توسط دولت‌ها را ایجاد می‌کند. طبق این پیش‌نویس، کمیته، خود به شکایات رسیدگی می‌کند. هر شخص یا گروهی از اشخاص که مدعی است قربانی یک نقض میثاق شده است از «حق بر شکایت» برخوردار است. دولت عضو پروتکل ملزم است صلاحیت کمیته را در رسیدگی به این شکایات بپذیرد و نمی‌تواند مانع اعمال مؤثر حق بر شکایت گردد و لذا ملزم است از هرگونه تعقیب و مجازات اشخاصی که این حق را اعمال می‌کنند جلوگیری کند (ماده ۲ پیش‌نویس).

همچون پروتکل الحاقی بر میثاق بین‌المللی حقوق مدنی-سیاسی، کمیته در چارچوب پروتکل اختیاری پیشنهادی بر میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی معیارهایی برای پذیرش شکایات دارد از جمله عدم پذیرش شکایات بی‌نام و آن دسته شکایاتی که بدون اجرای قاعده در محاکم داخلی مطرح شده‌اند یا شکایتی که با مسائل حکمی - موضوعی بسیار مشابهی تحت بررسی یک مرجع بین‌المللی دیگر است (بندهای ۳-۱ ماده ۳ پیش‌نویس) به‌علاوه در صورتی که پس از اعطای یک فرصت معقول، شاکی اطلاعات لازم برای اثبات ادعاهای مندرج در شکایت خویش را ارائه نکند، شکایتش غیرقابل پذیرش اعلام می‌شود. (بند ۱ ماده ۴ پیش‌نویس) همچنین کمیته می‌تواند برای جلوگیری از ورود خسارت غیرقابل جبران، پیش از ورود به ماهیت شکایات، دستورات موقت صادر کند (ماده ۵ پیش‌نویس) دولت‌های عضو پروتکل ۶ ماه فرصت دارند که به این شکایات پاسخ دهند (بند ۲ ماده ۶) در بررسی شکایات، کمیته به اطلاعاتی که شاکی یا دولت شاکی ارائه می‌دهند، اکتفا نکرده و به اطلاعات تکمیلی سایر منابع نیز توجه خواهد کرد (بند ۱ ماده ۷) در صورت احراز نقض، کمیته به دولت عضو اقدامات خاصی را برای جبران نقض و پیشگیری از وقوع مجدد آن توصیه می‌کند^{۶۵} (بند ۱ ماده ۸ پیش‌نویس). در سال ۲۰۰۱ کمیسیون یک کارشناس مستقل را برای مطالعه موضوع انعقاد یک پروتکل اختیاری منصوب کرد. وی پس از مطالعه پیش‌نویس سال ۱۹۹۶ کمیته و نتایج اجلاس کاری سال

اینکه حقوق مدنی-سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بخشهای لاینفک یک کل واحد را تشکیل می‌دهند و لذا باید مکانیزمها اجرایی یکسان یا مشابهی نیز داشته باشند وجود نداشته است. در این خصوص رک.

Dennis and Stewart, *op. cit.*, p. 476.

65. Dennis and Stewart, *op. cit.*, p. 467-69.

۲۰۰۱ کمیسیون در خصوص انعقاد پروتکل اختیاری، گزارش اولیه خویش را در فوریه ۲۰۰۲ تسلیم کمیسیون کرد. او در این گزارش بر چند موضوع اصلی تمرکز کرد. نظیر اینکه کدامیک از حقوق مندرج در میثاق باید موضوع شکایات مطروحه در چارچوب پروتکل قلمداد گردند، مرجع رسیدگی به شکایات، معیارهای قابلیت پذیرش شکایات و طرق جبرانی برای شکایات موجود. در این گزارش او از دامنه شمول و رویکرد جامع پیش‌نویس ابراز نگرانی کرد و درخواست کرد که توسل به مکانیزم شکایات فردی به وضعیتهای نقض فاحش و جدی حقوق مندرج در میثاق محدود گردد. همچنین وی خواستار آن شد که وظیفه رسیدگی به شکایات به رکن جدیدی محول شود؛ زیرا محول کردن رسیدگی به شکایات به کمیته موجب اختلال در وظیفه اصلی او در بررسی گزارشهای دوره‌ای اجرای میثاق توسط دولتها می‌گردد. کارشناس مستقل پس از مشورتهای وسیع با دولتها، سازمانها و کارشناسان، دومین گزارش خویش را ارائه داد و در آن پیشنهاد کرد که یک گروه کاری نامحدود برای تدوین پروتکل تشکیل شود. نهایتاً کمیسیون حقوق بشر در آوریل ۲۰۰۲ یک گروه کاری را منصوب کرد تا مسئله الحاق یک پروتکل متضمن آیین شکایات فردی بر میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی - اجتماعی را مورد بررسی قرار دهند. پس از عدم موفقیت دور اول کار این گروه، کمیسیون فعالیت گروه کاری مزبور را برای دو سال دیگر تمدید کرد.^{۶۶}

غرض از بیان اقدامات کمیسیون و کمیته در خصوص پروتکل اختیاری احتمالی بر میثاق آن بود که نشان دهد اقداماتی نیز در سطح جهانی در مسیر اقامه‌پذیری این حقوق از جمله حق بر غذا در حال انجام است که در صورت موفقیت می‌تواند نهایتاً در تحقق حق بر غذا تأثیر گذارد. اما کمیسیون در ارتباط با حق بر غذا اقدامات ویژه‌ای را انجام داده است که از آن میان می‌توان به تعیین یک گزارشگر مخصوص برای حق بر غذا در سال ۲۰۰۰ اشاره کرد تا «کاملاً به ضرورت رویکردی یکپارچه و منسجم در تشویق و ارتقای حق بر غذا» پاسخ گفته شود.^{۶۷} کمیسیون در سال ۲۰۰۰ آقای زیگلر را به این سمت منصوب کرد. گزارشگر مخصوص هم به کمیسیون و هم به مجمع عمومی گزارش می‌دهد. او در تحقیق و بررسی مسائل و وضعیتهای و ارائه توصیه، اختیارات وسیعی دارد. او تاکنون چندین گزارش تهیه و در آن به مسائلی از جمله اقامه‌پذیری این حق، جنسیت، تجارت بین‌الملل، حقوق بین‌الملل بشر دوستانه و مأموریت‌های انجام شده در نیجر، برزیل، بنگلادش و سرزمینهای اشغالی فلسطین پرداخته است.

66. Dennis and Stewart, *Ibid*, pp. 469-71.

67. Narula. Smita. *op. cit*, p. 696.

❖ حق بر غذا: پیش شرط ...

۴-۳-۶- سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد

یکی از آژانسهای تخصصی ملل متحد که در زمینه حق بر غذا فعالیتهای بسیار گسترده‌ای انجام داده و به تعبیری متولی اصلی اجرای این حق در سطح بین‌المللی قلمداد می‌شود، سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد (فائو) است. هدف فائو به‌موجب اساسنامه این سازمان «ارتقا سطح تغذیه و استاندارد زندگی ... و از این رو ... تضمین رهایی بشریت از گرسنگی است. یکی از اقدامات فائو، تشکیل اجلاس جهانی غذا^{۶۸} در سال ۱۹۸۶ است. اجلاس مزبور یک برنامه عمل اتخاذ نموده که در آن تعهداتی را برای دولتها مقرر کرده است:

تضمین محیط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی توانمندی که هدف از آن ایجاد بهترین شرایط برای محو فقر و صلح پایدار مبتنی بر مشارکت برابر زنان و مردان که تسهیل کننده نیل به امنیت غذایی پایدار است.

به‌کارگیری سیاست و برنامه‌ها معطوف به محو فقر و نابرابری و بهبود دسترسی اقتصادی و فیزیکی همگان در هر زمان به غذای سالم و کافی و دارای ارزش تغذیه‌ای مناسب.

تعقیب سیاستها و رویه‌های مشارکتی پایدار در زمینه‌های غذایی، کشاورزی، شیلات، جنگلداری و توسعه روستایی، سیاستهایی که با توجه به ویژگی چند کارکردی کشاورزی برای تحقق منابع غذایی مطمئن و کافی در سطح خانوار، ملی، منطقه‌ای و جهانی و مقابله با قحطی و بیابان‌زایی و آفات ضروری‌اند.

تلاش در جهت جلوگیری از بلایای طبیعی و وضعیتهای اضطراری محصول کار بشر و آمادگی برای برخورد با آنها.

تشویق تخصیص بهینه و استفاده از سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی برای تشویق منابع انسانی، غذای پایدار، کشاورزی، سیستم‌های شیلات، جنگلداری و توسعه روستایی.

اجراء نظارت و پیگیری این برنامه عملی در تمامی سطوح در همکاری با جامعه بین‌المللی.^{۶۹} از دیگر اقداماتی که در چارچوب فائو انجام شده است اتخاذ «راهبردهای داوطلبانه برای حمایت از تحقق تدریجی حق بر غذای کافی» در سال ۲۰۰۴ است. هدف از این راهبردها، ارائه رهنمودهای عملی به دولتها در تحقق تدریجی حق بر غذای کافی در چارچوب امنیت غذایی ملی است. این راهبردها مشتمل بر طیف وسیعی از اقدامات در سطح ملی است که از طریق آنها تلاش می‌شود محیط مساعدی پدید آید تا افراد بتوانند در عین حفظ کرامت و شأن انسانی، غذای کافی به

68. World Food Summit.

69. Implementation of the World Food Summit Plan of Action, FAO Agriculture and Economic Development Analysis Division, Economic and Social Development, in *The Right to Food in Theory...*, op.cit, pp. 23-28.

دست آورند و آنهایی نیز که قادر به این کار نیستند بتوانند از این حق بهره‌مند شوند. تهیه این راهبردها محصول فعالیت یک گروه کاری بین‌الدولی است که در سال ۲۰۰۲ توسط شورای فائو ایجاد شد.

نتیجه‌گیری

شاید زمانی که روزولت رئیس‌جمهور وقت امریکا در بحبوحه جنگ جهانی دوم به آزادی انسانها از ترس و آزادی از نیاز اشاره می‌کرد، نمی‌دانست که چه مطلب مهمی را متذکر شده است. رهایی از نیاز که بعدها یکی از تجلیات آن در قالب حق بر غذا در اعلامیه جهانی حقوق بشر و سایر اسناد بین‌المللی حقوق بشر متبلور شد یکی از آن چهار آزادی بود. حقی که تحقق آن پیش‌شرط و پیش‌زمینه تحقق سایر حقوقی است که در منظومه حقوق بین‌الملل بشر برای نیل به ایده‌آل انسان آزاد ضروری است. مادامی که انسانها از حداقل غذای کافی محروم باشند؛ دیگر حقوق از جمله حق بر آزادی اجتماعات، حق مشارکت سیاسی، حق بر شکنجه نشدن و ... برای آنها مفهومی ندارد. مادرانی که در دوران حاملگی به غذای مکفی و مغذی دسترسی ندارند فرزندان بیمار و معیوبی را به دنیا می‌آورند که خود باری بر دوش هر جامعه‌اند. کودکانی که غذای کافی دریافت نمی‌کنند رشد جسمی و روحی مطلوبی نمی‌یابند و عطش یک وعده غذای کافی و مطلوب، آنها را در معرض هر نوع سوءاستفاده‌ای قرار می‌دهد. این‌گونه است که سرنوشت فردای یک جامعه از نسلی که بر این روال پرورش یابد از اکنون روشن است. از این‌روست که حق بر غذا هم حق مسلم انسان است؛ زیرا که درپچه تحقق سایر حقوق او محسوب می‌شود.

❖ حق بر غذا: پیش‌شرط ...