

**Voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in  
Suid-Afrikaanse wetgewing:  
'n Menseregte-gebaseerde benadering**

**Anél Terblanche**

LLB (*cum laude*), LLM (*cum laude*)

**11987308**

Proefskrif voorgelê vir die graad *Doctor Legum* aan die  
Potchefstroomkampus van die Noordwes-Universiteit

Promotor: **Prof GJ Pienaar** (Fakulteit Regte, Noordwes-Universiteit)

Desember 2011

*Toe hy dit gesê het, neem hy brood, dank God in die  
teenwoordigheid van almal, breek dit en begin eet.*

Handelinge 27:35

## ERKENNINGS

Sonder die ondersteuning en professionele steun van verskeie persone en instansies sou hierdie navorsing nie moontlik gewees het nie. Die volgende persone en instansies word spesifiek bedank:

My promotor, **Prof Gerrit Pienaar**, vir sy waardevolle insette, professionele standaarde en deurlopende motivering.

Die **Nasionale Navorsingstigting (NNS/NRF)** vir finansiële steun ontvang. Menings uitgespreek en gevolgtrekkings wat bereik is, is dié van die outeur en moet nie noodwendig aan hierdie instansie gekoppel word nie.

Die **Noordwes-Universiteit** vir finansiële steun en studieverlof wat aan my toegestaan is.

Die **personeel** van die **Fakulteit Regte, Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus)** vir hul ondersteuning sowel as vir finansiële steun en studieverlof wat aan my toegestaan is.

Die **personeel** van die **Ferdinand Postma-Biblioteek, Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus)** en in die besonder **Mev Christine Bronkhorst** vir hul vriendelike diens en hulp.

Die **personeel** van die **Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law** (Heidelberg, Duitsland) vir bystand tydens 'n navorsingsbesoek aan dié instituut gedurende November-Desember 2010.

Die **South Africa-Netherlands Research Programme on Alternatives in Development (SANPAD)** vir opleiding ontvang onder hul *Research Capacity Building Initiative (RCI)*-program.

**Christel Eastes** vir die taalversorging van die proefskrif.

**Vriende en familie** vir hul onvoorwaardelike liefde, ondersteuning en motivering. Die proefskrif word aan my ouers, Hendrik en Corrie Terblanche, opgedra.

My **Skepper** vir genade onbeskryflik groot!

Hierdie studie reflekteer die Suid-Afrikaanse regsposisie tot op  
30 November 2011

## OPSOMMING

Voedselsekerheid word in verskeie Suid-Afrikaanse regeringsverslae as 'n ontwikkelingsprioriteit gelys. Ten spyte van dié prioritisering en ten spyte van die feit dat Suid-Afrika tans voedsel-selfonderhoudend is, bly voortgesette voedseltekorte 'n daaglikse realiteit vir ongeveer 35% van die Suid-Afrikaanse bevolking. Tot op datum van skrywe (naamlik 30 November 2011) manifesteer die regering se verbintenis tot voedselsekerheid in verbandhoudende beleide, strategieë, programme en sektorale wetgewing met die fokus op voedselproduksie, -verspreiding, -veiligheid en -bystand.

Sedert 2009 is 'n paradigmaskuif binne die internasionale voedselsekerheidsdebat aangemoedig, naamlik om voedselsekerheidsinisiatiewe op die reg op voldoende voedsel te fundeer. Gedurende 'n 2011 besoek aan Suid-Afrika het die Verenigde Nasies se Spesiale Rapporteur vir die Reg op Voedsel dienooreenkomstig aanbeveel dat 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid in die Suid-Afrikaanse regs- en beleidsraamwerk nodig is ten einde die enorme ongelykhede met betrekking tot voedselsekerheid (veral wat geografie, geslag en ras betref) aan te spreek. Deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, word voedselsekerheid gekomplementeer met dimensies van waardigheid, deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid, deelname en bemagtiging. Die erkenning van regte sluit daarby aan deurdat die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernaamlik die reg op toegang tot voldoende voedsel, beskou word.

Die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 sal gevolglik 'n sentrale rol binne 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid speel. Artikel 27(2) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 kwalifiseer egter artikel 27(1)(b), naamlik dat die staat redelike

wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele elk van die regte in artikel 27(1) vervat in toenemende mate te verwesenlik. Soos reeds aangedui, manifesteer die Suid-Afrikaanse regering se verbintenis tot voedselsekerheid in verbandhoudende beleid, strategieë en programme welke inisiatiewe in die lig van artikel 27(2) as *ander maatreëls* beskou word.

Hierdie studie het egter ten doel om die grondwetlike staatsplig om redelike *wetgewende maatreëls* te tref, soos vereis in artikel 27(2), in die breë konteks van voedselsekerheid toe te lig. Meer spesifiek word die studie beperk tot die wyses waarin 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse *nasionale wetgewende maatreëls* geakkommodeer kan word. Die studie fokus dienoooreenkomstig op drie nasionale wetgewende vlakke, naamlik grondwetlike inkorporasie, aanneming van 'n raamwerkwet en hersiening van sektorale wetgewing.

Deur die verloop van die studie word verskeie onderliggende en funderende temas aangespreek, onder andere: (a) die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep; (b) die verband tussen voedselsekerheid en die reg op toegang tot voldoende voedsel; (c) voedselsekerheid as 'n ontwikkelingsdoelwit; (d) sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering; en (e) die toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen maar ook spesifiek met betrekking tot voedselsekerheid te volg.

**Trefwoorde:** Voedselsekerheid, menseregte-gebaseerde benadering, reg op toegang tot voldoende voedsel, menseregte, ontwikkeling, wetgewende maatreëls, raamwerkwetgewing, sektorale hersiening.

## SUMMARY

Various South African government reports list food security as a development priority. Despite this prioritisation and despite the fact that South Africa is currently food self-sufficient, ongoing food shortages remain a daily reality for approximately 35% of the South African population. The government's commitment to food security to date of writing (being 30 November 2011) manifests in related policies, strategies, programmes and sectoral legislation with the focus on food production, distribution, safety and assistance.

A paradigm shift in the international food security debate was encouraged during 2009, namely to base food security initiatives on the right to sufficient food. During a 2011 visit to South Africa, the Special Rapporteur for the Right to Food of the United Nations, accordingly confirmed that a human rights-based approach to food security is necessary in the South African legal and policy framework in order to address the huge disparities in terms of food security (especially concerning geography, gender and race). A human rights-based approach to food security will add dimensions of dignity, transparency, accountability, participation and empowerment to food security initiatives. The achievement of food security is further seen as the realisation of existing rights, notably the right of access to sufficient food.

The right of access to sufficient food, as entrenched in section 27(1)(b) of the *Constitution of the Republic of South Africa, 1996* will accordingly play a central role within a human rights-based approach to food security. Section 27(2) of the *Constitution of the Republic of South Africa, 1996* qualifies section 27(1)(b) by requiring the state to take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of the section 27(1) rights.



The South African government's commitment to food security, as already mentioned, currently manifests in related policies, strategies and programmes, which initiatives will qualify as *other measures* as referred to in section 27(2) mentioned above.

This study, however, aims to elucidate the constitutional duty to take reasonable *legislative measures* as required by section 27(2) within the wider context of food security. This study is more specifically confined to the ways in which a human rights-based approach to food security as a development objective can be accommodated in South African *national legislative measures*. Hence, this study focuses on three national legislative levels, namely constitutional incorporation, the adoption of a framework law and revision of sectoral legislation.

Several underlying and foundational themes are addressed in the course of this study, amongst others: (a) the development of the food security concept; (b) the relationship between food security and the right of access to sufficient food; (c) key elements of a human right-based approach; and (d) the increasing trend to apply a human rights-based approach to development initiatives in general, but also to food security.

**Key words:** Food security, human rights-based approach, right to have access to sufficient food, human rights, development, legislative measures, framework legislation, sectoral revision.

## INHOUDSOPGAWE

Lys van afkortings .....	i
<b>Hoofstuk 1: Inleiding.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Kontekstualisering .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Navorsingsvraag .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Oogmerke van die studie .....</b>	<b>10</b>
<b>1.4 Relevansie van die studie .....</b>	<b>11</b>
<b>1.5 Aannames en vertrekpunte.....</b>	<b>14</b>
<b>1.6 Metodologie .....</b>	<b>15</b>
<b>1.7 Struktuur .....</b>	<b>15</b>
<b>Hoofstuk 2: Voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Inleidende opmerkings.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 Ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel.....</b>	<b>27</b>
<b>2.4 FAO en ander verbandhoudende publikasies .....</b>	<b>40</b>
2.4.1 Voluntary Guidelines .....	40
2.4.2 Methodological Toolbox on the Right to Food.....	43
2.4.3 Right to Food Assessment Checklist: Assessing the Right to Food in the National Development Context .....	45
2.4.4 The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level .....	46
<b>2.5 Gevolgtrekking .....</b>	<b>47</b>
<b>Hoofstuk 3: 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit .....</b>	<b>50</b>
<b>3.1 Inleidende opmerkings.....</b>	<b>50</b>
<b>3.2 Voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling.....</b>	<b>60</b>
3.3.1 Terminologie en omskrywing .....	60
3.3.2 Toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling te volg .....	63
<b>3.4 Sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering .....</b>	<b>65</b>

3.4.1	<i>Die universele, interafhanklike, interverwante, onvervreembare en ondeelbare aard van menseregte</i> .....	66
3.4.2	<i>Deelname en inklusiwiteit</i> .....	67
3.4.3	<i>Verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg</i> .....	76
3.4.4	<i>Nie-diskriminasie, gelykheid en aandag aan kwesbare groepe</i> .....	83
3.4.5	<i>Bemagtiging</i> .....	85
3.4.6	<i>Skakeling met menseregte standaarde</i> .....	86
<b>3.5</b>	<b><i>'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid</i></b> .....	<b>87</b>
<b>3.6</b>	<b><i>Gevolgtrekking</i></b> .....	<b>91</b>
 <b>Hoofstuk 4: Die reg op voedsel in internasionale en regionale instrumente</b>		<b>94</b>
<b>4.1</b>	<b><i>Inleidende opmerkings</i></b> .....	<b>94</b>
<b>4.2</b>	<b><i>Die reg op voedsel in die instrumente van die Verenigde Nasies</i></b> .....	<b>97</b>
4.2.1	UN Charter .....	99
4.2.2	UDHR .....	100
4.2.3	ICCPR .....	102
4.2.4	ICESCR.....	103
4.2.5	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.....	115
4.2.6	Geneva Conventions and Additional Protocols .....	115
4.2.7	<i>Internasionale konferensies en gepaardgaande deklarasies</i> .....	116
4.2.8	<i>Verdere inisiatiewe</i> .....	125
<b>4.3</b>	<b><i>Die reg op voedsel in regionale instrumente</i></b> .....	<b>126</b>
4.3.1	<i>Inleiding</i> .....	126
4.3.2	<i>Afrika Unie</i> .....	127
4.3.3	<i>Ander regionale instrumente</i> .....	130
<b>4.4</b>	<b><i>Gevolgtrekking</i></b> .....	<b>131</b>
 <b>Hoofstuk 5: Suid-Afrikaanse grondwetlike erkenning van die reg op toegang tot voldoende voedsel</b>		<b>134</b>
<b>5.1</b>	<b><i>Inleidende opmerking</i></b> .....	<b>134</b>
<b>5.2</b>	<b><i>Wyses van grondwetlike inkorporasie en Suid-Afrikaanse grondwetlike erkenning</i></b> .....	<b>136</b>
5.2.1	<i>Inleidend</i> .....	136
5.2.2	<i>Omskrywing en groepering van sosio-ekonomiese regte</i> .....	138

<b>5.3</b>	<b><i>Gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte</i></b> .....	142
5.3.1	<i>Inleidend</i> .....	142
5.3.2	<i>Staatsplig om redelike wetgewende en ander maatreëls te neem</i> .....	144
5.3.3	<i>Plig om regte in toenemende mate te verwesenlik</i> .....	161
5.3.4	<i>Binne beskikbare middele</i> .....	162
5.3.5	<i>Beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte</i> .....	165
<b>5.4</b>	<b><i>Toepassing op die reg op toegang tot voldoende voedsel</i></b> .....	171
<b>5.5</b>	<b><i>Gevolgtrekking</i></b> .....	181
<b>Hoofstuk 6: Raamwerkwetgewing</b> .....		<b>185</b>
<b>6.1</b>	<b><i>Inleiding</i></b> .....	185
<b>6.2</b>	<b><i>Aard en omvang van raamwerkwetgewing</i></b> .....	192
<b>6.3</b>	<b><i>Verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie</i></b> .....	194
<b>6.4</b>	<b><i>Voordele van raamwerkwetgewing</i></b> .....	196
<b>6.5</b>	<b><i>Konsepwetsontwerp: National Food Security Draft Bill</i></b> .....	199
<b>6.6</b>	<b><i>Moontlike inhoud van die voorgestelde raamwerkwet</i></b> .....	203
6.6.1	<i>Inleidende opmerkings: voorafgaande assessering</i> .....	203
6.6.2	<i>Langtitel en voorrede: kontekstualisering en beweegredes</i> .....	205
6.6.3	<i>Definisies</i> .....	209
6.6.4	<i>Rigtinggewende en funderende beginsels</i> .....	218
6.6.5	<i>Verbod teen diskriminasie en ander spesiale maatreëls</i> .....	223
6.6.6	<i>Impak-assessering</i> .....	235
6.6.7	<i>Inligting</i> .....	239
6.6.8	<i>Onderrig, bewusmaking en opleiding</i> .....	248
6.6.9	<i>Noodgevalle</i> .....	255
6.6.10	<i>Internasionale samewerking</i> .....	260
6.6.11	<i>Monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte</i> .....	274
6.6.12	<i>Openbare deelname en samelewingsverteenvoording</i> .....	287
6.6.13	<i>Hersiening van sektorale wetgewing</i> .....	296
6.6.14	<i>Finansiële en verbandhoudende bepalings</i> .....	298
<b>6.7</b>	<b><i>Gevolgtrekking</i></b> .....	304
<b>Hoofstuk 7: Hersiening van sektorale wetgewing</b> .....		<b>309</b>
<b>7.1</b>	<b><i>Inleidende opmerkings</i></b> .....	309
<b>7.2</b>	<b><i>Metodologiese aspekte van voorgestelde hersiening</i></b> .....	311

7.2.1	<i>Inleidende opmerkings.....</i>	311
7.2.2	<i>Identifisering van relevante sektore en wetgewing.....</i>	313
7.2.3	<i>Hersiening na aanleiding van reg op voedsel-standaarde en menseregte-beginsels .....</i>	315
7.2.4	<i>Beperking van regte, wysiging of herroeping van wetgewende bepalings .....</i>	316
<b>7.3</b>	<b><i>Gevolgtrekking .....</i></b>	<b>319</b>
<b>Hoofstuk 8: Samevatting en aanbevelings.....</b>		<b>321</b>
<b>8.1</b>	<b><i>Samevatting.....</i></b>	<b>321</b>
8.1.1	<i>Oogmerke van die studie.....</i>	321
8.1.2	<i>Die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep.....</i>	321
8.1.3	<i>Die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel .....</i>	322
8.1.4	<i>Die toenemende toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling en gepaardgaande sleutel-elemente .....</i>	324
8.1.5	<i>Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid.....</i>	328
8.1.6	<i>Erkenning en normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente .....</i>	329
8.1.7	<i>Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in nasionale wetgewende maatreëls.....</i>	331
<b>8.2</b>	<b><i>Aanbevelings.....</i></b>	<b>336</b>
8.2.1	<i>Aanneming van 'n raamwerkwet.....</i>	337
8.2.2	<i>Hersiening van sektorale wetgewing.....</i>	341
<b>8.3</b>	<b><i>Ten slotte .....</i></b>	<b>343</b>
<b>Bibliografie .....</b>		<b>346</b>
<b>Figuur 1: Skematiese uiteensetting van die verband tussen voedselsekerheid en die reg op toegang tot voldoende voedsel.....</b>		<b>36</b>

## LYS VAN AFKORTINGS

<i>ACHPR</i>	<i>African Commission on Human and Peoples' Rights</i>
<i>AGIS</i>	<i>Agricultural Geo-Referenced Information System</i>
<i>AHRLJ</i>	<i>African Human Rights Law Journal</i>
<i>AJPH</i>	<i>American Journal of Public Health</i>
<i>AM U L Rev</i>	<i>American University Law Review</i>
<i>ANC</i>	<i>African National Congress</i>
<i>CAADP</i>	<i>Comprehensive Africa Agriculture Development Programme</i>
<i>CEDAW</i>	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>
<i>CESCR</i>	<i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>
<i>Colum J Transnat'l L</i>	<i>Columbia Journal of Transnational Law</i>
<i>CRC</i>	<i>Convention on the Rights of the Child</i>
<i>ELJ</i>	<i>European Law Journal</i>
<i>FANR</i>	<i>Food, Agriculture and Natural Resources</i>
<i>FAO</i>	<i>Food and Agricultural Organization</i>
<i>FIAN</i>	<i>FoodFirst Information and Action Network</i>
<i>FIVIMS</i>	<i>Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System</i>
<i>HRBA</i>	<i>Human Rights Based Approach</i>
<i>HSRC</i>	<i>Human Science Research Council</i>
<i>ICCPR</i>	<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>
<i>ICESCR</i>	<i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i>
<i>ICRC</i>	<i>International Committee of the Red Cross</i>
<i>IFSS</i>	<i>Integrated Food Security Strategy</i>
<i>IGWG</i>	<i>Intergovernmental Working Group</i>
<i>IIED</i>	<i>International Institute for Environment and Development</i>
<i>JCLI</i>	<i>Journal of Contemporary Legal Issues</i>

<i>MDGs</i>	<i>Millennium Development Goals</i>
<i>MTSF</i>	<i>Medium Term Strategic Framework</i>
<i>NEPAD</i>	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
<i>OHCHR</i>	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>
<i>PAIA</i>	<i>Promotion of Access to Information Act 2 van 2000</i>
<i>PER</i>	<i>Potchefstroomse Elektroniese Regsblad</i>
<i>PULP</i>	<i>Pretoria University Law Press</i>
<i>SAJELP</i>	<i>South African Journal of Environmental Law and Policy</i>
<i>SAJHR</i>	<i>South African Journal on Human Rights</i>
<i>SALJ</i>	<i>South African Law Journal</i>
<i>SAMRK</i>	<i>Suid-Afrikaanse Menseregtekommissie</i>
<i>SAOG</i>	<i>Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap</i>
<i>SAPA</i>	<i>South African Press Association</i>
<i>SAPR/PL</i>	<i>SA Publiekreg / SA Public Law</i>
<i>SARHK</i>	<i>Suid-Afrikaanse Regshervormingskommissie</i>
<i>SASSA</i>	<i>South African Social Security Agency</i>
<i>SK</i>	<i>Staatskoerant</i>
<i>Stats SA</i>	<i>Statistiek Suid-Afrika</i>
<i>Stell LR</i>	<i>Stellenbosch Law Review</i>
<i>TRW</i>	<i>Tydskrif vir Regswetenskap</i>
<i>TSAR</i>	<i>Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg</i>
<i>UDEHM</i>	<i>Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition</i>
<i>UDHR</i>	<i>Universal Declaration of Human Rights</i>
<i>UN</i>	<i>United Nations</i>
<i>UNDG</i>	<i>United Nations Development Group</i>
<i>UNDP</i>	<i>United Nations Development Programme</i>
<i>WHO</i>	<i>World Health Organization</i>

<b>Hoofstuk 1: Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Kontekstualisering</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Navorsingsvraag</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3 Oogmerke van die studie</b> .....	<b>10</b>
<b>1.4 Relevansie van die studie</b> .....	<b>11</b>
<b>1.5 Aannames en vertrekpunte</b> .....	<b>14</b>
<b>1.6 Metodologie</b> .....	<b>15</b>
<b>1.7 Struktuur</b> .....	<b>15</b>



# Hoofstuk 1

## Inleiding

### 1.1 Kontekstualisering

Vyftien jaar nadat die eerste demokratiese verkiesing in Suid-Afrika gehou is,<sup>1</sup> het die *African National Congress*<sup>2</sup> (hierna die *ANC*) in hul 2009 verkiesingsmanifes aangedui dat die vooruitgang van die laaste vyftien jaar aansienlik was, onder andere met betrekking tot die voorsiening van water, behuising en elektrisiteit aan huishoudings.<sup>3</sup> Ook is aangedui dat die Suid-Afrikaanse ekonomie die laaste vyftien jaar gegroei het, meer werksgeleenthede geskep is en sosiale sekerheidstoelae aan miljoene mense uitbetaal is.<sup>4</sup> Tog erken die regerende party dat:<sup>5</sup>

[t]here is still much to do to reach our goals and new challenges have arisen. We have to ensure that we grow the economy to meet the needs of our people squarely. Lasting victory over poverty and hunger requires the creation of decent work opportunities and sustainable livelihoods.

Verskeie uitdagings is gevolglik in die ANC se 2009 verkiesingsmanifes uitgelig, onder andere misdaad, armoede, ongelykheid, werkloosheid en

---

<sup>1</sup> Gehou 27-29 April 1994.

<sup>2</sup> Die regerende party sedert 1994.

<sup>3</sup> ANC 2009 <http://bit.ly/hZfeVX>. Vir amptelike statistiek rakende die voorsiening van water, behuising en elektrisiteit (asook die lewering van ander sosiale goedere en basiese dienste) sien die *General Household Survey* wat sedert 2002 jaarliks deur Statistiek Suid-Afrika gepubliseer word. Sien Stats SA <http://bit.ly/tlSYh1>. Die jaarverslae van die onderskeie regeringsdepartemente kan ook in hierdie verband geraadpleeg word. Sien bv Departement van Waterwese <http://bit.ly/eldSIA>; Departement van Menslike Nedersettings <http://bit.ly/akZfCL>; en die Departement van Energie <http://bit.ly/eV7LSK>.

<sup>4</sup> ANC 2009 <http://bit.ly/hZfeVX>.

<sup>5</sup> ANC 2009 <http://bit.ly/hZfeVX>. Labadarios *et al* *The Assessment of Food Insecurity* 11 wys tereg daarop dat Suid-Afrikaanse begrotings (op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak) sedert 1994 aansienlike bedrae aan werkskepping, die lewering van dienste, die bevordering van produktiewe kapasiteit van die ekonomie en bystand aan behoeftiges, toegeken het.

hoë lewenskoste.<sup>6</sup> Ten einde hierdie uitdagings aan te spreek, is prioriteitsareas binne bogenoemde verkiesingsmanifes geïdentifiseer en dienooreenkomstig in die *Medium Term Strategic Framework* van President Zuma se 2009 verkose administrasie opgeneem, naamlik:<sup>7</sup>

- (a) die skep van behoorlike werk en volhoubare lewensbestaan;<sup>8</sup>
- (b) onderwys en opleiding;<sup>9</sup>
- (c) gesondheid;<sup>10</sup>
- (d) misdaad;<sup>11</sup> en
- (e) landelike ontwikkeling, insluitend grondhervorming en voedselproduksie en -sekerheid.<sup>12</sup>

Die regerende party se verbintenis tot spesifiek *voedselsekerheid*<sup>13</sup> word in die 2009 verkiesingsmanifes verwoord as die skep van 'n omgewing:

... that ensures that there is adequate food available to all, that we grow our own food and protect the poor communities from the rising prices of food and eradicate hunger.<sup>14</sup>

---

<sup>6</sup> ANC 2009 <http://bit.ly/hZfeVX>. Sien ook ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>7</sup> The Presidency 2009 *Together Doing More and Better: Medium Term Strategic Framework: A Framework to Guide Government's Programme in the Electoral Mandate Period (2009–2014)* beskikbaar by <http://bit.ly/cHqDB> (hierna die 2009-2014 *MTSF*).

<sup>8</sup> Strategiese prioriteit 1 soos vervat in die 2009-2014 *MTSF*. Sien in hierdie verband ook ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>9</sup> Strategiese prioriteit 4 soos vervat in die 2009-2014 *MTSF*. Sien in hierdie verband ook ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>10</sup> Strategiese prioriteit 5 soos vervat in die 2009-2014 *MTSF*. Sien in hierdie verband ook ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>11</sup> Strategiese prioriteit 6 soos vervat in die 2009-2014 *MTSF*. Sien in hierdie verband ook ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>12</sup> Strategiese prioriteit 3 soos vervat in die 2009-2014 *MTSF*, naamlik die daarstelling van 'n omvattende landelike ontwikkelingstrategie verbind met grond- en landbouhervorming en voedselsekerheid. Sien in hierdie verband ook ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>13</sup> Naamlik fisiese, maatskaplike en finansiële toegang tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel aan alle Suid-Afrikaners ten alle tye om aan dieet en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen. Departement van Landbou *The Integrated Food Security Strategy for South Africa 2002* 15. Sien par 2.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep.

Verskeie stappe ter verwesenliking van hierdie verbintenis tot voedselsekerheid word in die 2009 verkiesingsmanifes geïdentifiseer, naamlik:<sup>15</sup> (a) om voedselsekerheid te bevorder as 'n wyse om afhanklikheid van voedsel-invoere te beperk; (b) om maatreëls te implementeer om die logistiek rakende voedselverspreiding te bevorder ten einde voedselpryse in die lang duur te verlaag;<sup>16</sup> (c) voortgesette afdwinging van sterker kompetisie maatreëls ten einde op te tree teen voedselkartelle en samespanning wat voedselpryse verhoog; (d) 'n "food for all programme" om basiese voedsel te verkry en te versprei teen bekostigbare pryse aan behoeftige huishoudings en gemeenskappe;<sup>17</sup> (e) uitbreiding van toegang tot voedselproduksie skemas in landelike en buitestedelike gebiede ten einde persone in staat te stel om hul eie voedsel te kweek met implemente, trekkers, bemesting en plaagdoders; en (f) om 'n noodvoedsel verligtingsprogram op groot skaal te verseker in die vorm van voedselbystandsprojekte aan die behoeftigste huishoudings en gemeenskappe.<sup>18</sup>

Voedselsekerheid is dienooreenkomstig as een van die primêre prioriteite van die Suid-Afrikaanse regering gedurende die 2010/2011 finansiële jaar geïdentifiseer.<sup>19</sup>

Tot op datum van skrywe<sup>20</sup> manifesteer die regering se verbintenis tot voedselsekerheid in verbandhoudende beleide,<sup>21</sup> strategieë,<sup>22</sup> en

---

<sup>14</sup> ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>15</sup> ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>16</sup> Insluitend vervoer, berging, verkryging en uitkontraktering. Sien ANC 2009 <http://bit.ly/v1gbm2>.

<sup>17</sup> Voorts word aangedui dat die regering 'n gepaste institusionele benadering vir die implementering van dié program sal ontwikkel. Sien ANC 2009 <http://bit.ly/spRqBA>.

<sup>18</sup> Sien ANC 2009 <http://bit.ly/spRqBA>. Sien ook strategiese prioriteit 3 van die 2009-2014 *MTSF*.

<sup>19</sup> Zuma *State of the Nation Address* 11 Februarie 2011 beskikbaar by <http://bit.ly/aOaQMn>.

programme<sup>23</sup> waarvan die *Integrated Food Security Strategy* (hierna die *IFSS*)<sup>24</sup> die primêre regeringsinisiatief is.<sup>25</sup> Behalwe vir verbandhoudende sektorale wetgewing,<sup>26</sup> bestaan daar tans geen geïntegreerde en

---

<sup>20</sup> Naamlik 30 November 2011.

<sup>21</sup> Sien bv Departement van Landbou *Policy on Agriculture in Sustainable Development* beskikbaar by <http://bit.ly/txp4jY>.

<sup>22</sup> Sien veral die Departement van Landbou 2002 *Integrated Food Security Strategy* beskikbaar by <http://bit.ly/sR4b4V>. Sien ook die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming 2009 *Comprehensive Rural Development Strategy* beskikbaar by <http://bit.ly/sKQEAe>.

<sup>23</sup> Sien bv die: (a) *Household Food Production Programme* (sien <http://bit.ly/rOC3lf>); (b) *Ilima-Letsema Campaign* (sien <http://bit.ly/rsn3Wq>); (c) *Integrated Food Security and Nutrition Programme* (sien <http://bit.ly/rOC3lf>); (d) *Comprehensive Agricultural Support Programme* (sien <http://bit.ly/rsn3Wq>); (e) *Land Redistribution for Agricultural Development Programme* (sien <http://bit.ly/vZHalE>); (f) *LandCare Programme* (sien <http://bit.ly/rNtYvM>); (g) *Danida Integrated Water Resources Management II Programme* (sien <http://bit.ly/t1kqZm>); (h) *National School Nutrition Programme* (sien <http://bit.ly/v4cKRB>); (i) *Integrated Nutrition Programme* (sien <http://bit.ly/swzA6V>); *Community-Based Public Works Programme* (sien <http://bit.ly/rBaoCh>); en (j) *Poverty Relief Programme* (sien <http://bit.ly/ul3Jpb>). Sien ook maatskaplike bystandsprogramme, spesifiek maatskaplike toelaes soos die: (a) ouderdomstoelaag; (b) oorlogveteranetoelaag; (c) kinderonderhoudstoelaag; (d) pleegkindtoelaag; (e) ongeskiktheidstoelaag; (f) hulptoelaag (*Grant-in-Aid*); (g) sorgafhanklikheidstoelaag; en (h) maatskaplike noodleniging. Sien SASSA 2010 <http://bit.ly/tecu2s>.

<sup>24</sup> Departement van Landbou 2002 *Integrated Food Security Strategy* beskikbaar by <http://bit.ly/sR4b4V>. Sedert 2009 staan dié departement as die Departement van Landbou, Bosbou en Visserij bekend.

<sup>25</sup> Strategiese doelwitte van die *IFSS* sluit in: (a) om 'n toename in huishoudelike voedselproduksie en voedselhandel te bevorder; (b) om inkomstegenererende en werkskeppende geleenthede te verbeter; (c) om voeding en voedselsekerheid te verbeter; (d) 'n toename in veiligheidsvangnetten en voedsel noodbestuurstelsels te verseker; (e) die verbetering van analise- en inligtingsbestuurstelsel; (f) om kapasiteitsbou te verskaf; en (g) om samesprekings tussen belanghebbendes te hou. Sien Departement van Landbou *IFSS* 6-7. Genoemde strategiese doelwitte funksioneer in verskillende programme, naamlik die: (a) *Special Programme for Food Security*; (b) *Integrated Nutrition and Food Safety Programme*; (c) *Safety Programme*; (d) *Comprehensive Social Security System and Disaster Management Programme*; (e) *Food Security Capacity Building Programme*; en (f) *Food Security Stakeholder Dialogue Programme*.

<sup>26</sup> Insluitend (maar nie beperk tot) wetgewing verbandhoudend tot water (bv die *Nasionale Waterwet* 36 van 1998), landbou (bv die *Wet op Geneties Gemanipuleerde Organismes* 15 van 1997), grond (bv die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond* 19 van 1998), die produksie en bemarking van voedsel (bv die *Wet op Bemarking van Landbouprodukte* 47 van 1996), etikettering van produkte (bv *Wet op Voedingsmiddels, Skoonheidsmiddels en Ontsmettingsmiddels* 54 van 1972), verbruikersbeskerming (bv die *Consumer Protection Act* 68 van 2008 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)), voedselveiligheid (bv die *Wet op Landbouprodukstandaarde* 119 van 1990), onderwys (bv die *Wet op Onderwys en Opleiding* 52 van 2000), maatskaplike sekerheid (bv die *Wet op Maatskaplike Bystand* 13 van 2004), arbeidsaangeleenthede (bv die *Wet op Basiese Diensvoorwaardes* 75 van 1997), handel (bv die *Wet op Mededinging* 89 van 1998),

oorkoepelende wet wat effek aan die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 (hierna die *Grondwet*) verleen nie.<sup>27</sup>

Die regering se verbintenis tot voedselsekerheid (soos blyk uit genoemde beleide, strategieë en programme) strek oor verskillende regeringsfere en regeringsdepartemente<sup>28</sup> en word gevolglik dikwels as gefragmenteer beskryf.<sup>29</sup> Genoemde beleide, strategieë en programme (asook die stappe in die 2009 ANC verkiesingsmanifes geïdentifiseer) het hoofsaaklik met voedselproduksie, -verspreiding, -veiligheid en -bystand, te make en is meestal uitkomsgebaseerd.<sup>30</sup> Met verwysing na die *National Food Self-*

---

natuurlike hulpbronne (bv die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* 107 van 1998) en gesondheidsorgdienste (bv die *National Health Act* 61 van 2003 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)). Sien ook hfst 7 van hierdie studie.

<sup>27</sup> Gedurende 2001/2002 het die Departement van Landbou voorgestel dat die gefragmenteerde benadering tot voedselsekerheid wat in Suid-Afrika gevolg word, aangespreek moet word en het gevolglik wetgewing, naamlik die *National Food Security Draft Bill*, voorgestel. Sien par 6.5 van hierdie studie. Die *National Food Security Draft Bill* het egter nooit verder as 'n konsepwetsontwerp gevorder nie en die Departement van Landbou het in 2002 eerder die *IFSS* (strategie) aangeneem. Sien para 6.5-6.6 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *National Food Security Draft Bill*.

<sup>28</sup> Onder andere die: (a) Departement van Landbou, Bosbou en Visserij; (b) Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming; (c) Departement van Omgewingsake; (d) Departement van Openbare Werke; (e) Departement van Maatskaplike Ontwikkeling; en (f) Departement van Gesondheid.

<sup>29</sup> Brand *The Right to Food* 181 en Khoza 2004 *SAJHR* 664.

<sup>30</sup> De Schutter 2011 <http://bit.ly/ueSq6q>. Die Presidensie 2010 *Guide to the Outcomes Approach* 10 dui aan dat 'n uitkomsgebaseerde benadering die volgende eienskappe toon, naamlik dat dit: (a) fokus op resultate; (b) aktiwiteite tot uitsette en uitkomste verbind en toets wat werk en wat nie werk nie; (c) 'n basis vir bespreking, debat en onderhandelinge voorsien oor wat gedoen moet word en hoe dit gedoen moet word; (d) voorsiening maak vir gereelde hersiening en verbetering van beleide, strategieë en planne gebaseer op ondervinding; en (e) koördinerende en belyning makliker maak. Die uitkomsgebaseerde benadering wat deur die regering gevolg word, is duidelik te sien in die formulering van die prioriteitsareas in die 2009-2014 *MTSF* tot twaalf uitkomste, elk met spesifieke uitsette en belangrikste aktiwiteite. Sien in hierdie verband Die Presidensie 2010 *Guide to the Outcomes Approach* 13. Uitkoms 7, naamlik *Vibrant, Equitable and Sustainable Rural Communities and Food Security for All*, bevat 5 uitsette, waaronder verbeterde toegang tot bekostigbare en diverse voedsel 'n uitset is. Sien in hierdie verband Die Presidensie 2010 *Measurable Performance and Accountable Delivery: Outcome 7: Vibrant, Equitable and Sustainable Rural Communities and Food Security for All* 2-4. Soos verder in par 1.1 van hierdie studie aangedui sal word, word daar aanbeveel dat die uitkomsgebaseerde benadering wat

*Sufficiency Index* dui die Direkoraat Ekonomiese Dienste van die Departement Landbou, Bosbou en Visserij<sup>31</sup> aan dat:

... South Africa is food self-sufficient or nearly self-sufficient in almost all the major food product [*sic*], with the ability to import shortages when necessary.

Aan die ander kant word na die *General Household Survey* van 2009<sup>32</sup> verwys waarin dit gerapporteer is dat 'n beraamde 20% van Suid-Afrikaanse huishoudings ontoereikende of ernstige ontoereikende *toegang* tot voedsel het.<sup>33</sup> Ondanks die fokus op voedselproduksie, -verspreiding, -veiligheid en -bystand, word 14 miljoen mense (oftewel 35% van die Suid-Afrikaanse bevolking) geag kwesbaar tot voedseltekorte te wees.<sup>34</sup>

Die Verenigde Nasies se Sekretaris-Generaal, Ban Ki-Moon,<sup>35</sup> het onlangs tydens die *High-Level Meeting on Food Security for All*<sup>36</sup> die stelling gemaak dat bykomend tot: (a) die voorsiening van voedsel- en voedingsbystand; en (b) 'n fokus op die verbetering van voedselproduksie en kleinskaalse landbou, 'n *derde fokus* tot die bereiking van voedselsekerheid beklemtoon moet word, naamlik: (c) die *reg op voldoende voedsel* as 'n basis vir analisering, optrede en verantwoordingspligtigheid.<sup>37</sup>

---

deur die regering gevolg word, deur die aanneming van 'n menseregte-gebaseerde benadering versterk moet word. Sien De Schutter 2011 <http://bit.ly/ueSq6q>.

<sup>31</sup> Departement van Landbou, Bosbou en Visserij 11 Maart 2011 *Food Security* 4.

<sup>32</sup> Stats SA 2009 <http://bit.ly/tOFyYt>.

<sup>33</sup> Departement van Landbou, Bosbou en Visserij 11 Maart 2011 *Food Security* 7. Sien ook De Klerk *et al Food Security in South Africa* 3; Labadarios *et The Assessment of Food Insecurity in South Africa* 11; en De Schutter 2011 <http://bit.ly/ueSq6q>.

<sup>34</sup> De Klerk *et al Food Security in South Africa* 3. Sien ook Labadarios *The Assessment of Food Insecurity in South Africa* 11.

<sup>35</sup> Toespraak deur Mnr Ban Ki-Moon tydens die *High-Level Meeting on Food Security for All* soos aangehaal in De Schutter 2009 <http://bit.ly/sl6w5D> (hierna die *Madrid Conclusions*). Sien ook par 2.3 van hierdie studie.

<sup>36</sup> Die *High-Level Meeting on Food Security for All* het gedurende 26-27 Januarie 2009 te Madrid, Spanje plaasgevind. Sien ook par 2.3 van hierdie studie.

<sup>37</sup> Let wel internasionale instrumente verwys na die reg op voedsel of die reg op voldoende voedsel. A 27(1)(b) van die *Grondwet* verskans egter die reg op *toegang tot voldoende voedsel*. Dié onderskeid sal in par 5.4 van hierdie studie aandag geniet. Vir doeleindes van hierdie studie word daar kollektief na die verskillende verskynings-

Die Verenigde Nasies se Spesiale Rapporteur vir die Reg op Voedsel, De Schutter,<sup>38</sup> lig bogenoemde stelling van Ban Ki-Moon toe deur die volgende opmerking:

We are moving towards a clear recognition that feeding the hungry and improving the productivity of agriculture, important though as these objectives are, is not enough: we also have to ground these efforts on the *right to food as a human right*.<sup>39</sup> This constitutes an important encouragement for all the defenders of the right to adequate food in the world. It now needs to be built upon and carried forward.

In die lig van bovermelde beroep op 'n paradigmaskuif in die voedselsekerheidsdebat, tesame met die toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling en armoedeverligting te volg,<sup>40</sup> word 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid toenemend in literatuur geregverdig.<sup>41</sup> Dienooreenkomstig het De Schutter,<sup>42</sup> gedurende 'n 2011 besoek aan Suid-Afrika,<sup>43</sup> bevestig dat 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid in die Suid-

---

forme van die reg op voedsel (bv die reg op voedsel, die reg op voldoende voedsel en die reg op toegang tot voldoende voedsel) verwys na as die *reg op voldoende voedsel*, tensy anders aangedui.

<sup>38</sup> De Schutter *Madrid Conclusions 2*.

<sup>39</sup> Eie beklemtoning. Die reg op voldoende voedsel word deur die Verenigde Nasies se *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (hierna die *CESCR*) in *General Comment 12: The Right to Adequate Food* (hierna *General Comment 12*) par 6 beskikbaar by <http://bit.ly/cc6RxZ> gedefinieer as: "[t]he right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement." Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>40</sup> Sien bv Verenigde Nasies 2003 *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies* beskikbaar by <http://bit.ly/uusmb9>; Mapulanga-Hulston 2009 *SAJHR* 307-308; Hamm 2001 *Human Rights Quarterly* 1005; Du Plessis 2007 *Politeia* 211-212; en Maxwell 1993 *ODI: Briefing Paper 1*. Sien ook par 3.3.2 van hierdie studie.

<sup>41</sup> Sien bv McClain *African Charter* 80; Khoza 2004 *SAJHR* 664-683; Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1203-1211; Mapulanga-Hulston 2009 *SAJHR* 306-329; Mechlem 2004 *ELJ* 631-648; en Young, Way, Taylor en Leaning 2004 *Disasters* 142-159. Voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit vind, onder andere, toepassing in doelwit 1 van die *Millennium Development Goals* van die Verenigde Nasies. Sien UNDP Datum Onbekend *Millennium Development Goals* <http://bit.ly/97DTeb>. Sien ook par 3.2 van hierdie studie.

<sup>42</sup> De Schutter 2011 <http://bit.ly/ueSq6q>. Soos reeds aangedui, is De Schutter die huidige Spesiale Rapporteur op die Reg op Voedsel van die Verenigde Nasies.

<sup>43</sup> 7-15 Julie 2011.

Afrikaanse regs- en beleidsraamwerk nodig is ten einde die enorme verskille met betrekking tot voedselsekerheid (veral wat geografie, geslag en ras betref) aan te spreek.<sup>44</sup> Gevolglik moedig De Schutter<sup>45</sup> aan dat die uitkomsgebaseerde benadering wat tans gevolg word, versterk moet word deur 'n menseregte-gebaseerde benadering. Deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, word voedselsekerheid gekomplementeer met dimensies van waardigheid, deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid, deelname en bemagtiging,<sup>46</sup> maar ook die erkenning van regte, deurdadig die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernameamlik die reg op voldoende voedsel, beskou word.<sup>47</sup>

Verskeie voedselverwante bepalinge word in die *Grondwet* verskans, waarvan artikel 27(1)(b) die belangrikste vir doeleindes van hierdie studie is, naamlik dat elkeen die reg op toegang tot voldoende voedsel en water

---

<sup>44</sup> De Schutter 2011 <http://bit.ly/ueSq6q> dui in hierdie verband aan: "Certain segments of the population remain highly vulnerable to food insecurity. In 2008, an estimated 20 per cent of South African households had inadequate or severely inadequate food access, and more than one in three children (32 per cent) are experiencing hunger or are at risk of hunger in South Africa. Again, there are significant disparities amongst regions, ranging from 33.5 per cent in Free State to 11.9 per cent in Limpopo and 14.5 per cent in Western Cape. Women are also significantly more likely to experience food insecurity than men." Sien ook Labadarios *et al The Assessment of Food Insecurity in South Africa* 11: "Large discrepancies in income between different ethnic groups of South Africans are still prevalent ... For instance, 57% of South Africans still live below the poverty index line (meaning that they spend some days in the week without food ... Moreover, the majority of these individuals were less educated and remained disadvantaged with respect to their living conditions and overall wellbeing ... and were black or of mixed ancestry, resided in informal settlements, and were food-insecure ... These individuals are also predisposed to a higher risk of both under- and over-nutrition ... However, on the other hand, the majority of South African white communities still enjoy a better socio-economic status and are also more likely to have secure food banks in their households than black South African communities ... "

<sup>45</sup> De Schutter 2011 <http://bit.ly/ueSq6q>.

<sup>46</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 648. Sien ook De Schutter *Madrid Conclusions* 2; De Schutter 2011 <http://bit.ly/ueSq6q>; en FAO *Voluntary Guidelines* 6.

<sup>47</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 6. Sien par 3.4.1 van hierdie studie vir 'n verwysing na die universele, ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte. Die FAO *Voluntary Guidelines* 7 kom tot die gevolgtrekking dat: "[a] human rights-based approach requires not only addressing the final outcome of abolishing hunger, but also proposing ways and tools by which that goal is achieved. Application of human rights principles is integral to the process."



het.<sup>48</sup> Artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* word egter deur artikel 27(2) gekwalifiseer, naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele elk van die regte in artikel 27(1) vervat, in toenemende mate te verwesenlik. Soos reeds aangedui, manifesteer die regering se verbintenis tot voedselsekerheid in verbandhoudende beleid, strategieë en programme welke inisiatiewe in die lig van artikel 27(2) as *ander* maatreëls beskou word.

Die huidige studie het egter ten doel om die grondwetlike staatsplig om redelike *wetgewende* maatreëls te tref, soos vereis in artikel 27(2) van die *Grondwet* in die breë konteks van voedselsekerheid, toe te lig deur 'n menseregte-gebaseerde benadering te volg. Volgens die Verenigde Nasies se *Food and Agricultural Organization*<sup>49</sup> (hierna die *FAO*) kan *wetgewende maatreëls* vir die toenemende verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid uit drie komplementerende vlakke bestaan, naamlik: (a) inkorporasie in nasionale grondwette; (b) aanneming van raamwerkwetgewing; en (c) hersiening van sektorale wetgewing, welke vlakke dienooreenkomstig aandag in hierdie studie sal geniet.

## **1.2 Navorsingsvraag**

Hierdie studie het ten doel om die volgende breë navorsingsvraag aan te spreek: Op welke wyses kan 'n menseregte-gebaseerde benadering tot

---

<sup>48</sup> Sien ook a 28(1)(c) van die *Grondwet* wat bepaal dat elke kind die reg op basiese voeding, skooling, basiese gesondheidsorgdienste en maatskaplike dienste het en a 35(2)(e) wat bepaal dat elkeen wat aangehou word, met inbegrip van elke gevonniste gevangene, die reg op omstandighede van aanhouding wat met menswaardigheid rekening hou het, met inbegrip van die voorsiening, op staatskoste, van voeding. Weens die aard en omvang van hierdie studie word daar slegs op a 27(1)(b) van die *Grondwet* gefokus. Sien ook hfst 5 van hierdie studie.

<sup>49</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 3. Die *FAO* is 'n gespesialiseerde agentskap van die Verenigde Nasies en fokus op, onder andere, voedselsekerheidsprogramme, landbou inisiatiewe, vissery en landelike ontwikkeling. Sien *FAO Datum Onbekend* <http://bit.ly/9M7Ha1>. Die *FAO* Raad is die uitvoerende liggaam van dié organisasie. Sien *FAO 2011* <http://bit.ly/rGTCXz>. Sien ook par 2.4 van hierdie studie.

voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse nasionale wetgewende maatreëls geakkommodeer word?

### **1.3 Oogmerke van die studie**

Die primêre oogmerk van die huidige studie is om te bepaal op welke wyses 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse nasionale wetgewende maatreëls geakkommodeer kan word. Ten einde dié primêre oogmerk te kan bereik, word die volgende sekondêre oogmerke geïdentifiseer, naamlik om:

- (a) die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep toe te lig;
- (b) die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel te verduidelik;
- (c) die toenemende toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling uit te lig sowel as om die sleutel-elemente van genoemde menseregte-gebaseerde benadering te bespreek;
- (d) die aanmoediging om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, te motiveer;
- (e) die erkenning en normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente uit te lig; en
- (f) genoemde menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid op drie nasionale wetgewende vlakke, naamlik: (i) grondwetlike inkorporasie; (ii) raamwerkwetgewing; en (iii) sektorale wetgewing, krities te bespreek en aanbevelings in hierdie verband te maak.

Weens die multidimensionele, interdisiplinêre en kruis-sektorale aard van voedselsekerheid, wat tegniese en operasionele insette vanaf verskeie dissiplines vereis, sal 'n regstudie alleen nie voldoende aanbevelings vir voedselsekerheid in die breë konteks kan maak nie. Hierdie studie het wel ten doel om die belang van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot

voedselsekerheid in wetgewende maatreëls binne die voedselsekerheidsdebat te motiveer.<sup>50</sup> Die studie word gevolglik ook beperk tot *nasionale wetgewende maatreëls* en nie ander regeringsinisiatiewe soos beleide, strategieë en programme nie.<sup>51</sup>

#### **1.4 Relevansie van die studie**

Ten spyte van die prioritisering van voedselsekerheid in regeringsinisiatiewe met die klem op voedselproduksie, -verspreiding, -veiligheid en -bystand, bly voortgesette voedseltekorte 'n realiteit. Dit is in hierdie opsig dat die internasionale beroep op 'n paradigmaskuif binne die voedselsekerheidsdebat, naamlik om voedselsekerheidsinisiatiewe op die reg op voldoende voedsel te fundeer, verwelkom word tesame met die voorgestelde menseregte-gebaseerde benadering. Die verband tussen die reg op voldoende voedsel as sentrale fokus in verhouding tot voedselsekerheid word soos volg opgesom, naamlik:

[a] right-to-food approach does not claim to achieve food security faster than other approaches, or to diminish the importance of experiences gained with food security policies. Any attempt to realise the right to food needs to be integrated with existing experiences with food security policies, programmes, and strategies. It adds new dimensions and poses some methodological limits to them.<sup>52</sup>

Soos reeds aangedui word die studie beperk tot die wyses waarin 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse *nasionale wetgewende maatreëls* geakkommo-

---

<sup>50</sup> Tegniese en operasionele aspekte rakende, onder andere, voedselproduksie, die verspreiding van voedsel, handel (internasionaal en plaaslik), voedselveiligheid, voeding, landbou en landelike ontwikkeling, vissery, bosbou en natuurlike hulpbronnbestuur, vind gevolglik nie toepassing in hierdie studie nie. So ook nie die gepaardgaande bedreigings van, onder andere, klimaatsverandering, biobrandstof, grond- en landbouhervorming nie. Metodologiese aspekte rakende die hersiening van sektorale wetgewing word wel in hfst 7 van hierdie studie uitgelig.

<sup>51</sup> Die verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie word wel in par 6.3 van hierdie studie toegelig.

<sup>52</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 645.

deur kan word, welke studie gevolglik gaan fokus op drie nasionale wetgewende vlakke, naamlik grondwetlike erkenning, aanneming van 'n raamwerkwet en hersiening van sektorale wetgewing.

Daar is reeds aangedui<sup>53</sup> dat verskeie voedselverwante bepalings in die *Grondwet* verskans word, waarvan artikel 27(1)(b) spesifieke toepassing in hierdie studie vind, naamlik elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel. Die Konstitusionele Hof het tot op datum van skrywe nog nie die geleentheid gehad om die reg op toegang tot voldoende voedsel as selfstaande reg te interpreteer nie.<sup>54</sup> Deur die erkenning van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente te bespreek,<sup>55</sup> asook om die Konstitusionele Hof se interpretatiewe benadering ten opsigte van ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte<sup>56</sup> te volg, kan moontlike aanbevelings in dié verband gemaak word.<sup>57</sup>

Wat raamwerkwetgewing<sup>58</sup> betref, word daar geargumenteer dat die aanneming van 'n raamwerkwet op 'n sterker verbintenis tot die verwesenliking van die reg op voldoende voedsel sal dui deurdad dit 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid bekend sal stel.<sup>59</sup> Publikasies ter aanmoediging van 'n raamwerkwet het 'n hoogtepunt gedurende 2002-2004 bereik, maar sedert 2004 is daar op plaaslike bodem

---

<sup>53</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>54</sup> Sien Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 152-153; Khoza *The Role of Framework Legislation* 190; en Brand *The Right to Food* 154.

<sup>55</sup> Sien hfst 4 van hierdie studie. Sien a 39(1)(b) van die *Grondwet*.

<sup>56</sup> Sien bv die: (a) die reg op toegang tot geskikte behuising (a 26); (b) die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste (a 27(1)(a)); (c) die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid (a 27(1)(c)); en (d) die reg op toegang tot voldoende water (a 27(1)(b)).

<sup>57</sup> Sien hfste 4 en 5 van hierdie studie.

<sup>58</sup> Deur die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57 omskryf as: "... a legislative technique used to address cross-sectoral issues and facilitate a cohesive, coordinated and holistic approach to them." Sien ook par 6.2 van hierdie studie.

<sup>59</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 194. Omara *Promoting a Rights-Based Approach* 178 dui aan dat raamwerkwetgewing as 'n voorvereiste vir 'n menseregte-gebaseerde benadering beskou word.

betreklik min oor die aangeleentheid geskryf. Op internasionale vlak het die FAO egter lande opnuut aangespoor om raamwerkwetgewing aan te neem in hul 2009 publikasie *Guide on Legislating for the Right to Food*.<sup>60</sup> Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>61</sup> doen 'n beroep vir grondwetlike en wetgewende aksie asook die koördinerende van institusionele raamwerke ten einde die kruis-sektorale dimensie van die reg op voedsel aan te spreek. Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>62</sup> is gevolglik gepubliseer ten einde nasionale wetgewers en beleidmakers van praktiese inligting en riglyne te voorsien ten einde nasionale regs- en institusionele raamwerke met betrekking tot die reg op voedsel te ontwikkel of te versterk. 'n Inhoudelike kritiese bespreking en toepassing van die aanbevelings in die *Guide on Legislating for the Right to Food* maak dit moontlik om aanbevelings vir 'n voorgestelde raamwerkwet te maak en sodoende 'n nuwe bydrae tot die debat rakende die aanneming van 'n raamwerkwet in die Suid-Afrikaanse konteks te bied.<sup>63</sup>

Wat die hersiening van sektorale wetgewing betref, moet in gedagte gehou word dat weens die multidimensionele, interdisiplinêre en kruis-sektorale aard van voedselsekerheid, dit noodsaaklik en wenslik is, ten spyte van grondwetlike en/of raamwerkwetgewende beskerming, dat verbandhoudende sektorale wetgewing hersien moet word.<sup>64</sup> Wetgewing word dikwels vir spesifieke doeleindes en met spesifieke sektorale oogmerke opgestel, sonder dat moontlike menseregte en ander voedselverwante implikasies noodwendig in ag geneem is.<sup>65</sup> Aangesien 'n versoenbaarheids-

---

<sup>60</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* beskikbaar by <http://bit.ly/uyQwoc>.

<sup>61</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* viii.

<sup>62</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 5.

<sup>63</sup> Sien hfst 6 van hierdie studie.

<sup>64</sup> Sektorale wetgewing sluit vir doeleindes van hierdie studie, wetgewing wat 'n invloed op die komponente van voedselsekerheid uitoefen of kan uitoefen, in. In ander woorde, wetgewing wat 'n invloed op die *toeganklikheid, beskikbaarheid, stabiliteit, volhoubare voorsiening, voldoenbaarheid* en *verbruik* van voedsel uitoefen of kan uitoefen. Sien par 7.1 van hierdie studie.

<sup>65</sup> FAO *Guide on Legislation for the Right to Food* 4.

hersiening van wetgewing binne elk van die genoemde sektore 'n studie op hul eie regverdig, sal dié hoofstuk slegs ten doel hê om metodologiese aspekte verbandhoudend tot genoemde hersiening na aanleiding van 'n menseregte-gebaseerde benadering aan te dui.<sup>66</sup>

### **1.5 Aannames en vertrekpunte**

Hierdie studie berus op die volgende aannames en vertrekpunte:

- (a) Die konsep van voedselsekerheid/voedseltekort is nou verbonde aan armoede in 'n land.<sup>67</sup>
- (b) Voedselsekerheid is kompleks, multi-dimensioneel en word interdissiplinêr en kruis-sektoraal toegepas.<sup>68</sup>
- (c) Voedselsekerheid word algemeen as 'n ontwikkelingsdoelwit beskou.<sup>69</sup>
- (d) Voedselsekerheid word as uitvloeisel/uitkoms van die verwesenliking van die reg op voldoende voedsel en ander verbandhoudende menseregte beskou.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Sien hfst 7 van hierdie studie.

<sup>67</sup> Departement van Landbou, Bosbou en Visserij 11 Maart 2011 *Food Security* 7. Die verband tussen voedselsekerheid/voedseltekort en armoede word soos volg deur die Departement van Landbou, Bosbou en Visserij 11 Maart 2011 *Food Security* toegelig: "The two concepts are interrelated and to some extent have an influence on one another... Poverty refers to the condition of not having the means to afford basic human needs such as clean water, nutrition, health care, education, clothing and shelter. United Nation [sic] Development Programme (UNDP) report of 2006 pointed out that food insecurity is closely linked to poverty, income and unemployment. The report reveals that poverty and unemployment have [sic] strong relationship with food insecurity and in most cases food insecurity manifest in multiple deprivations. Food insecurity begins with the loss of employment, which in turns [sic] leads to a significant degradation in living standard. Living in poverty creates additional challenges which limit the ability for people to search for employment and that contribute [sic] to a long term unemployment trap. Lack of income due to unemployment, contribute [sic] to food insecurity and leads to social [sic] exclusion problems."

<sup>68</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 648. Sien ook *FAO Guide to Guide to Conducting a Right to Food Assessment* v en *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* viii.

<sup>69</sup> UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/97DTeb> en UNDP 1994 *Human Development Report* 27.

- (e) Deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, word voedselsekerheid gekomplementeer met dimensies van waardigheid, erkenning van regte, deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid en bemagtiging.<sup>71</sup>

## **1.6 Metodologie**

Die navorsing in hierdie studie word gebaseer op 'n literatuurstudie van relevante boeke, wetenskaplike bydraes in nasionale en buitelandse joernale, regspraak, internasionale dokumente, wetgewing en staatspublikasies asook elektroniese bronne.

## **1.7 Struktuur**

Die studie bestaan, benewens hierdie hoofstuk, uit 7 verdere hoofstukke:

Hoofstuk 2 dien as teoretiese vertrekpunt vir die studie deurdat die aard en omvang van voedselsekerheid na aanleiding van die historiese ontwikkeling van dié konsep uiteengesit word, tesame met 'n bespreking van die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel.

Hoofstuk 3 het ten doel om voedselsekerheid kortliks binne die breë konteks van ontwikkeling te kontekstualiseer en die toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling te volg, uit te lig. Meer belangrik het hoofstuk 3 ten doel om die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering toe te lig en die voorgestelde

---

<sup>70</sup> Ziegler *The Right to Food: Report by the Special Rapporteur on the Right to Food* par 15 dui aan: "The corollary of the right to food is food security." Sien ook par 2.3 van hierdie studie. Sien ook par 3.4.1 van hierdie studie rakende die universele, ondeelbare, interafhanklike en interverwante aard van menseregte.

<sup>71</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 648. Sien par 3.3.1 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die verskillende dimensies tot 'n menseregte-gebaseerde benadering. Dit val buite die omvang van hierdie studie om die voor- en nadele van die verskillende benaderings tot ontwikkeling, armoedeverligting en voedselsekerheid op te weeg.

toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering in die voedselsekerheidsdebat te motiveer.

Aangesien 'n beter begrip van die normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel binne die breë konteks van voedselsekerheid noodsaaklik is om ingeligte aanbevelings vir die geïdentifiseerde drie wetgewende vlakke te maak, word die erkenning van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente in hoofstuk 4 van die studie bespreek.

Die akkommodering van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse wetgewende maatreëls, geniet gevolglik in hoofstukke 5-7 aandag, naamlik: (a) hoofstuk 5 rakende die grondwetlike erkenning van die reg op toegang tot voldoende voedsel in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*; (b) hoofstuk 6 rakende die aanneming van 'n raamwet; en (c) hoofstuk 7 rakende hersiening van sektorale wetgewing.

Hoofstuk 8 is 'n samevatting van die gevolgtrekkings in die voorafgaande hoofstukke, asook aanbevelings ter beantwoording van die oorhoofse navorsingsvraag.



<b>Hoofstuk 2: Voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1     <i>Inleidende opmerkings</i>.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2     <i>Ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep</i>.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3     <i>Die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel</i>.....</b>	<b>27</b>
<b>2.4     <i>FAO en ander verbandhoudende publikasies</i>.....</b>	<b>40</b>
2.4.1 Voluntary Guidelines .....	40
2.4.2 Methodological Toolbox on the Right to Food.....	43
2.4.3 Right to Food Assessment Checklist: Assessing the Right to Food in the National Development Context .....	45
2.4.4 The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level .....	46
<b>2.5     <i>Gevolgtrekking</i> .....</b>	<b>47</b>

## Hoofstuk 2

### Voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel

#### 2.1 *Inleidende opmerkings*

In hoofstuk 1 van hierdie studie is aangedui dat die Verenigde Nasies se huidige Spesiale Rapporteur vir die Reg op Voedsel, De Schutter,<sup>1</sup> onlangs 'n paradigmaskuif binne die voedselsekerheidsdebat aangemoedig het:

We are moving towards a clear recognition that feeding the hungry and improving the productivity of agriculture, important though as these objectives are, is not enough: we also have to ground these efforts on the *right to food as a human right*.<sup>2</sup>

Die huidige hoofstuk het gevolglik ten doel om 'n breë oorsig rakende die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep te bied ten einde die geleidelike klemverskuiwing vanaf internasionale en plaaslike voedselproduksie en -voorrade tot die individu se aanspraak tot die verwesenliking van voedsel- en ander verbandhoudende regte uit te lig. Die volgende aspekte word vervolgens in hoofstuk 2 in oënskou geneem, naamlik die:

- (a) ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep;
- (b) onderskeid tussen nasionale voedselsekerheid en huishoudelike voedselsekerheid;
- (c) verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel; en
- (d) belang van publikasies deur die *FAO* en ander verbandhoudende publikasies ter ondersteuning van die aanmoediging om voedselsekerheidsinisiatiewe op die reg op voldoende voedsel te fundeer.

---

<sup>1</sup> De Schutter *Madrid Conclusions 2*.

<sup>2</sup> Eie beklemtoning.

## 2.2 Ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep

Die FAO<sup>3</sup> dui aan dat die omskrywing van *voedselsekerheid* die laaste 25 jaar aansienlik verander en uitgebrei het na aanleiding van reaksies tot veranderende wêreldwye behoeftes en krisis.<sup>4</sup> Daar word byvoorbeeld uitgelig dat daar in aanvanklike definisies van voedselsekerheid klem gelê is op die wêreldwye *besikbaarheid* van voedsel.<sup>5</sup> Die definisie van voedselsekerheid wat gedurende die 1974 *World Food Conference*<sup>6</sup> aangeneem is, dien as voorbeeld, naamlik:

... the availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> FAO *Trade Reforms and Food Security* 26. Vir 'n volledige geskiedkundige agtergrond tot die ontwikkeling van die konsep *voedselsekerheid* sien FAO *Trade Reforms and Food Security* 25-34; Eide *Food Security* 70-92; en Mechlem 2004 *ELJ* 633-637.

<sup>4</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 633; Maxwell 1996 *Food Policy* 170; Eide *Food Security* 68; en Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204.

<sup>5</sup> FAO *Trade Reforms and Food Security* 27. Sien ook Eide *Food Security* 68 en Chirwa *Child Poverty* 8. Mechlem 2004 *ELJ* 633 dui aan dat die aanvanklike klem op die beskikbaarheid van voedsel ten doel gehad het om voedselproduksie te versterk ten einde die beskikbaarheid en stabiliteit van wêreldvoedselvoorrade van basiese voedselsoorte, veral grane, te verhoog om aan verhoogde aanvraag te voldoen. Die beskikbaarheid van voedsel is later in *General Comment 12: The Right to Adequate Food* (reeds in par 1.1 afgekort na *General Comment 12*) par 12 aangedui as verwysend na: "the possibilities either for feeding oneself directly from productive land or other natural resources, or for well functioning distribution, processing and market systems that can move food from the site of production to where it is needed in accordance with demand." Sien Ledesma *International Recognition* 31. Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>6</sup> Die 1974 *World Food Conference* het onder die vaandel van die Verenigde Nasies gedurende 5-16 November 1974 te Rome, Italië plaasgevind. Sien in hierdie verband FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/vfG7jv>. Sien ook par 4.2.7.1 van hierdie studie. Die *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* (beskikbaar by <http://bit.ly/vGstru>) is tydens genoemde konferensie aangeneem. Terwyl die *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* verklaar dat elke man, vrou en kind die onvervreembare reg om vry van honger en wanvoeding te wees, bevat dié deklarasie geen omskrywing van voedselsekerheid nie. Sien Mechlem 2004 *ELJ* 633-634. Vir meer inligting oor die 1974 *World Food Conference* en die *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* sien par 4.2.7.1 van hierdie studie.

<sup>7</sup> Verenigde Nasies *Report of the World Food Conference, Rome 5-16 November 1974* soos aangehaal in FAO *Trade Reforms and Food Security* 27. Sien ook Mechlem 2004 *ELJ* 633.

Bogenoemde definisie is later aangepas ten einde, bykomend tot die beskikbaarheid van voedsel, ook voorsiening te maak vir *toegang* tot voedsel.<sup>8</sup> Sodanige aanpassing volg op die teorie van Sen<sup>9</sup> (gedurende 1981) dat die voedselsekerheid van individue primêr afhanklik van hul *toegang* tot voedsel is, of anders gestel dat individuele voedselsekerheid ernstig beperk kan word ondanks nasionale voedselvoorrade.<sup>10</sup> Sodanige teorie fokus gevolglik op die vermoë van individue "to establish entitlement to enough food" hetsy deur produksie-gebaseerde, arbeid-gebaseerde, handel-gebaseerde, oordrag-gebaseerde of enige ander regspraak.<sup>11</sup> Dit het gevolglik duidelik geword dat ten spyte van die beskikbaarheid van voedsel, voedseltekort dikwels deur 'n gebrek aan *toegang* tot voedsel veroorsaak word.<sup>12</sup> Voedselsekerheid is gevolglik in 1983 deur die FAO<sup>13</sup> gedefinieer as "... ensuring that all people at all times have both physical and economic access to the basic food that they need" en in 1986 deur die Wêreldbank as "... access by all people at all times to enough food for an active, healthy life."<sup>14</sup> Sodoende is die elemente van voedselsekerheid deur

---

<sup>8</sup> FAO *Trade Reforms and Food Security* 27. Sien in hierdie verband ook Clover 2003 *African Security Review* 7.

<sup>9</sup> Sien by Sen *Poverty and Famines* 7-8. Amartye Sen het die 1998 Nobel Prys in Ekonomiese Wetenskappe ontvang vir sy bydrae tot welsyn ekonomie. Vir meer inligting oor Sen sien Nobelprize.org 1998 <http://bit.ly/dAIDHU>.

<sup>10</sup> Sien ook Mechlem 2004 *ELJ* 634.

<sup>11</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 634 met verwysing na Sen *Poverty and Famines* 8.

<sup>12</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 635. Sien ook Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204.

<sup>13</sup> FAO *World Food Security* 1983 soos aangehaal in FAO *Trade Reforms and Food Security* 27. Sien ook Eide *Food Security* 73.

<sup>14</sup> Wêreld Bank *Poverty and Hunger* 1. Sien ook Mechlem 2004 *ELJ* 635. Genoemde fisiese en finansiële toeganklikheid is later (gedurende 1999) in die CESCR *General Comment 12* par 13 toegelig. Volgens *General Comment 12* par 13 impliseer fisiese toeganklikheid dat voldoende voedsel vir almal toeganklik moet wees, insluitend fisies kwesbare individue soos babas, jong kinders, bejaarde persone, gestremde persone, terminaal siek persone asook persone met volgehoue mediese probleme, insluitend persone met geestesongesteldheid. *General Comment 12* par 13 dui voorts aan dat slagoffers van natuurlike rampe, asook persone wat in ramp-sensitiewe gebiede woon en ander spesiale benadeelde groepe, spesiale aandag en soms voorkeur oorweging met betrekking tot die toeganklikheid van voedsel moet ontvang. Sien ook Brand *The Right to Food* 158 en par 4.2.4 van hierdie studie. Finansiële toeganklikheid impliseer, volgens *General Comment 12* par 13, dat persoonlike of huishoudelike finansiële kostes wat met die verkryging van voedsel vir 'n voldoende dieet geassosieer word, op so 'n vlak moet wees dat die bereiking en bevrediging van ander basiese behoeftes

die Wêreldbank geïdentifiseer as (a) die beskikbaarheid van voedsel; asook (b) die vermoë om voedsel te bekom (fisies en finansiële).<sup>15</sup>

Gedurende die 1990's is bogenoemde definisies uitgebrei ten einde, bykomend tot die beskikbaarheid van en toegang tot voedsel, ook voorsiening te maak vir toegang tot voedsel wat *veilig*<sup>16</sup> en *voedsaam* is.<sup>17</sup> Voedselsekerheid is gevolglik gedurende die 1996 *World Food Summit*<sup>18</sup> gedefinieer as:

---

nie daardeur bedreig of benadeel word nie. Volgens 'n studie wat gedurende 1985 gedoen is, is bevind dat huishoudings nie noodwendig voedsel ten koste van ander behoeftes prioritiseer nie. Sien Eide *Food Security* 75. Sodanige resultate het, volgens Eide *Food Security* 75, weggedoen met die algemene aanname dat huishoudings altyd voedsel sal prioritiseer. *General Comment 12* par 13 beklemtoon die feit dat kwesbare groepe soos grondlose persone en spesifiek verarmde dele van die bevolking aandag mag benodig deur spesiale programme. Sien ook Brand *The Right to Food* 158; Ledesma *International Recognition* 31; en para 2.3, 4.2.4 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>15</sup> Wêreldbank *Poverty and Hunger* 1: "Its essential elements are the availability of food and the ability to acquire it." Sien in hierdie verband ook FAO *Trade Reforms and Food Security* 27 en Chirwa *Child Poverty* 8.

<sup>16</sup> Deurdad genoemde voedsel vry van nadelige stowwe moet wees. *General Comment 12* par 10 verwys in hierdie verband na "...a range of protective measures by both public and private means to prevent contamination of foodstuffs through adulteration and/or through bad environmental hygiene or inappropriate handling at different stages throughout the food chain; care must also be taken to identify and avoid or destroy naturally occurring toxins." Sien ook Brand *The Right to Food* 159 en par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>17</sup> FAO *Trade Reforms and Food Security* 27. Sien Eide *Food Security* 74 vir 'n uiteensetting van die samewerking tussen die FAO en die *World Health Organisation (WHO)* rakende voedingskwessies reeds gedurende die laat 1970's. Sien *General Comment 12* par 9 waarin aangedui word dat 'n dieet in geheel uit 'n kombinasie van voedingstowwe vir fisiese en geestelike groei, ontwikkeling en instandhouding asook fisiese aktiwiteite wat in ooreenstemming met menslike fisiologiese behoeftes tydens alle stadia van die lewensiklus en in ooreenstemming met geslag en beroep verwant hou. Sien ook in hierdie verband Brand *The Right to Food* 159 en Ledesma *International Recognition* 30-31 asook par 4.2.4 van hierdie studie. Ook gedurende die 1990's, en meer spesifiek gedurende 1994 in die UNDP *Human Development Report 1994* 27 het die Verenigde Nasies se *Human Development Programme*, voedselsekerheid as komponent van menslike sekerheid geklassifiseer. Sien par 3.2 van hierdie studie waarin voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit met verwysing na menslike ontwikkeling en menslike sekerheid bespreek word.

<sup>18</sup> Weens verskeie redes, onder andere die mislukking in beleidformulering en befondsing, is die doelstelling van die 1974 *World Food Conference* nie bereik nie. Sien FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/b6Jjb7>. Weens die voortbestaan van wydverspreide wanvoeding en toenemende kommer oor die kapasiteit van landbou om aan toekomstige voedselbehoefte te voldoen, is die 1996 *World Food Summit* gedurende November 1996 byeengeroep. Sien FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/b6Jjb7>. Soos reeds aangedui is die 1996 *World Food Summit* gedurende

[Food] security, at the individual, household, national, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economical access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.<sup>19</sup>

Hierdie definisie gee erkenning aan die feit dat voedselsekerheid in 'n gekompliseerde verhouding tot die individu, huishoudings, lande, regionale en internasionale gemeenskappe staan<sup>20</sup> en dat die elemente van voedselsekerheid gekompliseerde kwessies is wat oor 'n reeks verbandhoudende ekonomiese, sosiale en politieke faktore strek.<sup>21</sup>

---

13-17 November 1996 te Rome, Italië gehou. Die doelstellings van die 1996 *World Food Summit* word deur die FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/b6Jjb7> verwoord as: "... to renew global commitment at the highest political level to eliminate hunger and malnutrition, and to achieve sustainable food security for all people. In any event, the high visibility of the Summit has raised awareness among decision-makers in the public and private sectors, in the media and with the public at large. It has also set the political, conceptual and technical blueprint for an ongoing effort to eradicate hunger in all countries with the target of reducing by half the number of undernourished people by no later than the year 2015." Sien par 4.2.7.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die 1996 *World Food Summit*. Een van die gevolge van die 1996 *World Food Summit* is die aanneming van die *Rome Declaration on World Food Security* en die *World Food Summit Plan of Action* beide beskikbaar by FAO 1996 <http://bit.ly/3V8A3A>. Sien ook par 4.2.7.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Rome Declaration on World Food Security* en die *World Food Summit Plan of Action*. Sien ook Brand *The Right to Food* 156; McClain *African Charter* 78 en Mechlem 2004 *ELJ* 636.

<sup>19</sup> FAO 1996 <http://bit.ly/3V8A3A>. Sien ook Mechlem 2004 *ELJ* 636; Drimie en Mini *Food Security and Sustainable Development* 4; Maxwell en Wiebe *Land Tenure and Food Security* 1; Clover 2003 *African Security Review* 7; FAO 2006 <http://bit.ly/hDOTS3> en Hussein 2002 *Social Policy & Administration* 628. Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204 dui aan dat die afwesigheid van voedselsekerheid gevolglik op 'n toestand van voedseltekort dui, naamlik: "Food insecurity is considered an outcome of social and economic processes that lead to lack of access to food. These are: lack of adequate education and living wages, lack of access to health care and health information, and exposure to unsafe living conditions such as unsafe water, poor housing, and dangerous neighbourhood environments. Each of these is recognized to be integrally associated with poverty." Sien ook par 1.5 van hierdie studie.

<sup>20</sup> Maxwell *The Evolution of Thinking about Food Security* 16-17. Sien ook Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204 asook par 2.2 van hierdie studie waarin die verband tussen nasionale en huishoudelike voedselsekerheid uitgelig word.

<sup>21</sup> Clover 2003 *African Security Review* 7. Sien ook par 3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit.

Gedurende 2001 is bogenoemde 1996 *World Food Summit* definisie deur die FAO<sup>22</sup> verder uitgebrei om ook voorsiening te maak vir maatskaplike toegang tot voedsel,<sup>23</sup> naamlik:

Food security [is] a situation that exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.

Hierdie definisie word die algemeenste aanvaar en gebruik<sup>24</sup> en word ook in die Suid-Afrikaanse Departement van Landbou<sup>25</sup> se *Integrated Food Security Strategy*<sup>26</sup> weerspieël waarin voedselsekerheid gedefinieer word as die fisiese, maatskaplike en finansiële toegang<sup>27</sup> tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel<sup>28</sup> aan alle Suid-Afrikaners ten alle tye om aan dieet en voedselvoorkeure<sup>29</sup> vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen.<sup>30</sup>

---

<sup>22</sup> FAO *The State of Food Insecurity in the World 2001* 49. Sien ook FAO *Trade Reforms and Food Security* 28 en FAO *The State of Food Insecurity in the World 2011* 5.

<sup>23</sup> Maatskaplike toegang tot voedsel verwys, volgens die Verenigde Nasies Datum Onbekend <http://bit.ly/11IX6M>, na die feit dat groepe kwesbaar tot voedseltekort kan wees weens, onder andere: "discrimination on the grounds of one or more of these factors: gender, economic status, vulnerability as single parents or widows heading households, religion, ethnicity, caste, disability and illness, especially living with communicable diseases."

<sup>24</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 636. Dié definisie is gevolglik ook gebruik in die samestelling van die FAO se *Voluntary Guidelines*. Sien in hierdie verband FAO *Voluntary Guidelines* 5. Sien ook par 2.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die belang van die *Voluntary Guidelines* en ander verbandhoudende FAO en ander publikasies vir doeleindes van hierdie studie.

<sup>25</sup> Soos voorheen bekend gestaan het. Soos reeds aangedui (sien par 1.1 van hierdie studie) staan dié departement sedert 2009 as die Departement van Landbou, Bosbou en Vissery bekend.

<sup>26</sup> Departement van Landbou *The Integrated Food Security Strategy for South Africa 2002* 15 (reeds in par 1.1 van hierdie studie afgekort na die *IFSS*).

<sup>27</sup> Toegang tot voedsel word deur die Departement van Landbou *IFSS* 15 omskryf as die vermoë om voldoende voedsel op 'n volhoubare basis te bekom. In die lig van die uitgebreide definisies van voedselsekerheid, soos hierbo verskaf, verwys sodanige vermoë na fisiese, maatskaplike en finansiële vermoë.

<sup>28</sup> Die gebruik en verbruik van gesonde en voedsame voedsel word deur die Departement van Landbou *IFSS* 15-16 oor die boeg van *betroubare* voedsel gegooi.

<sup>29</sup> Verwysend na kulturele- of verbruikersaanvaarbaarheid. Kulturele- of verbruikersaanvaarbaarheid impliseer, volgens *General Comment 12* par 11, dat "the need also to take into account, as far as possible, perceived non nutrient-based values attached to food and food consumption and informed consumer concerns regarding the nature of accessible food supplies." Sien Alston *International Law and the Right to Food* 167;

Sodanige definisie van voedselsekerheid sal vervolgens as werksdefinisie vir doeleindes van hierdie studie gebruik word.<sup>31</sup>

Die FAO<sup>32</sup> dui aan dat voedselsekerheid gevolglik verwys na die: (a) beskikbaarheid; (b) toeganklikheid (fisies, maatskaplik en finansieel); (c) stabiliteit van voorsiening; en (d) benutting van voedsame en veilige voedsel.

Die Departement van Landbou<sup>33</sup> dui aan dat uitdagings verbandhoudend tot voedselsekerheid in Suid-Afrika tweedimensioneel van aard is, naamlik voedselsekerheid op nasionale vlak en voedselsekerheid op huishoudelike vlak.

Brand<sup>34</sup> dui aan dat die *beskikbaarheid* van voedsel na *nasionale voedselsekerheid* verwys, naamlik:

... the existence of a national supply of food sufficient to meet the nutritional needs of all the people in the country and geographically distributed in such a way that it is physically available to everyone, and the existence of opportunities for production of food for own use.<sup>35</sup>

---

Brand *The Right to Food* 159; FAO *Trade Reforms and Food Security* 27 en Eide *Food Security* 76. Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>30</sup> IFSS 15. Dieselfde definisie van voedselsekerheid word ook in die Departement van Landbou *Policy on Agriculture in Sustainable Development* 30 gebruik. Voedselsekerheid word in a 1 van die *Wet op Bemarking van Landbouprodukte* 47 van 1996 omskryf as: "... access, by all individuals, to sufficient food of sufficient quality, necessary for a healthy and active life."

<sup>31</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 637 som die ontwikkeling van voedselsekerheid soos volg op: "[w]hile initially the main concern was availability of staple food supplies, gradually the importance of other factors such as food quality, safety, and micro-nutrients was recognised. Finally, non-food factors relevant for food security such as adequate care, health and hygiene practices have received attention."

<sup>32</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 5 en FAO 2006 <http://bit.ly/hDOTS3>. Sien ook Hussein 2002 *Social Policy & Administration* 629 en WHO Datum Onbekend <http://bit.ly/sa7sUJ>.

<sup>33</sup> Departement van Landbou *IFSS* 19.

<sup>34</sup> Brand *The Right to Food* 158.

<sup>35</sup> Sien ook Departement van Landbou *White Paper on Agriculture* 1995 addendum A par 1, naamlik dat nasionale voedselsekerheid verwys na die *beskikbaarheid* van: "... a constant supply of sufficient, safe and nutritious food for the population within the



In hoofstuk 1<sup>36</sup> van hierdie studie is aangedui dat ongeag van die feit dat Suid-Afrika tans op nasionale vlak voedselseker is,<sup>37</sup> ongeveer 14 miljoen mense (oftewel 35%) van die Suid-Afrikaanse bevolking geag kwesbaar tot voedseltekorte te wees.<sup>38</sup>

Die *White Paper on Agriculture*<sup>39</sup> dui aan dat nasionale en huishoudelike voedselsekerheid nie noodwendig hand aan hand gaan nie, deurdat 'n land 'n netto uitvoerder van voedsel kan wees, terwyl talle van die land se burgers in armoede leef. Die *White Paper on Agriculture*<sup>40</sup> definieer huishoudelike voedselsekerheid as:

...the availability and accessibility to households of affordable, nutritious food, whether from their own production, purchases, social welfare or community support.

Brand<sup>41</sup> dui gevolglik aan dat die *toeganklikheid* van voedsel verwys na *huishoudelike voedselsekerheid*, naamlik:

---

country, whether from production, imports or stocks." Voedselsekerheid op nasionale vlak behels gevolglik die instandhouding en toename in Suid-Afrika se vermoë om aan nasionale voedselbehoefte te voorsien, hetsy deur die bestaan van nasionale voedselvoorrade en/of deur geleenthede om self voedsel te produseer. Departement van Landbou *IFSS* 19. Sien ook Brand *The Right to Food* 158 en par 2.3 van hierdie studie vir faktore wat die bestaan van voedselvoorrade en geleenthede om self voedsel te produseer beïnvloed. Inagnamie die Departement van Landbou *IFSS* 19 se beskouing is 'n land nasionaal voedselseker indien: "[i]t produces its main staple foods, export its surplus food, and imports what it needs to meet its food requirements." Alhoewel Suid-Afrika tans op nasionale vlak voedselseker is, word kommer uitgespreek dat indien huidige nasionale behoeftes en verbruikspatrone bly voortbestaan, Suid-Afrika 'n tekort in produksie in verskeie stapelvoedselsoorte gaan toon. Sien in hierdie verband Departement van Landbou *IFSS* 20-22. Stapelvoedsel word beskou as mielies, koring, lewende hawe en suiwelprodukte.

<sup>36</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>37</sup> Soos in hfst 1 aangedui.

<sup>38</sup> Departement van Landbou, Bosbou en Visserij 11 Maart 2011 *Food Security* 7. Sien ook De Klerk *et al Food Security in South Africa* 3; en De Schutter 2011 <http://bit.ly/ueSq6q>.

<sup>39</sup> Departement van Landbou *White Paper on Agriculture* par 2.2.

<sup>40</sup> Departement van Landbou *White Paper on Agriculture* 1995 addendum A par 1.

<sup>41</sup> Brand *The Right to Food* 158.

... it requires that people be able to acquire the food that is available or to make use of available opportunities to produce food for own use. This capacity exists if people exercise some entitlement over food or its means of production: they earn income by selling labour or other commodities, which they use to buy food; they have an entitlement to monetary or in-kind social assistance from the state with which they acquire food; or they own, or exercise some other form of legal control over means of food production (land, implements, water, etc) so that they can produce food for own use.<sup>42</sup>

Huishoudelike voedselsekerheid is gevolglik die toepassing van die konsep van voedselsekerheid op huishoudelike vlak met die fokus van belang op die individue binne huishoudings.<sup>43</sup> Eide<sup>44</sup> dui aan dat die huishoudelike vlak die vlak is waar voedsel 'n realiteit vir mense word. Toegang tot voldoende voedsel word egter dikwels weens finansiële,<sup>45</sup> fisiese<sup>46</sup> en maatskaplike faktore<sup>47</sup> beperk.

*Voedselsekerheid* (as oorkoepelende konsep) sluit dus beide nasionale en huishoudelike voedselsekerheid in, na aanleiding van die insluiting van beskikbaarheid en toeganklikheid van voedsel in bovermelde algemene definisie van voedselsekerheid.<sup>48</sup>

---

<sup>42</sup> Sien ook FAO *The State of Food and Agriculture 75* naamlik dat toegang tot voedsel op huishoudelike vlak die vermoë van huishoudings behels om genoegsame voedsel te produseer of aan te koop ten einde aan behoeftes te voldoen. In die lig van die omskrywing in die *White Paper on Agriculture 1996* addendum A par 1 hierbo genoem, kan toegang tot voedsel ook verwys na toegang verkry by wyse van maatskaplike welsyn of gemeenskapsondersteuning.

<sup>43</sup> FAO *The State of Food and Agriculture 75*.

<sup>44</sup> Eide *Food Security 73*.

<sup>45</sup> Weens werkloosheid, lae lone en gepaardgaande armoede. Sien par 1.5 van hierdie studie waarin die verband tussen voedselsekerheid/voedeltkort en armoede kortliks uitgelig is.

<sup>46</sup> Die Departement van Landbou *White Paper on Agriculture 1995* addendum A par 1 dui aan dat die fisiese beskikbaarheid van voedsel in baie landelike gebiede problematies is weens 'n gebrek aan infrastruktuur soos paaie, elektrisiteit en handelsfasiliteite.

<sup>47</sup> Onder andere deur kulturele tradisies en praktyke.

<sup>48</sup> Naamlik: Die fisiese, maatskaplike en finansiële toegang tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel aan alle Suid-Afrikaners ten alle tye om aan dieet en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen. Sien Departement van Landbou *IFSS 15*. Sien ook par 2.3 van hierdie studie.

### **2.3 Die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel**

Soos reeds aangedui<sup>49</sup> en verder in hoofstuk 4 toegelig sal word, word die reg op voldoende voedsel in *General Comment 12*<sup>50</sup> omskryf as:

[t]he right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement.<sup>51</sup>

Die kerninhoud van die reg op voldoende voedsel impliseer volgens *General Comment 12*:<sup>52</sup> (a) die beskikbaarheid van voedsel in kwantiteit en kwaliteit ten einde te voldoen aan die dieetbehoefte van individue, vry van enige nadelige stowwe en aanvaarbaar binne 'n gegewe kultuur; en (b) die toeganklikheid van sodanige voedsel op wyses wat volhoubaar is en nie inmeng met die uitoefening van ander menseregte nie.

*Voedselsekerheid* word dienooreenkomstig aangedui as die *toestand* waar alle persone ten alle tye fisiese, finansiële en sosiale toegang tot voldoende, veilige en voedsame voedsel het om aan hul dieetbehoefte en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>50</sup> *General Comment 12* par 6. Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>51</sup> Ziegler Datum Onbekend <http://bit.ly/sLldQl> omskryf die reg op voldoende voedsel, na aanleiding van *General Comment 12*, as: "... the right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear." Dit kan genoem word dat Ziegler die Verenigde Nasies se Spesiale Rapporteur vir die Reg op Voedsel vir die periode 2000-2008 was en tans die Vise-President van die Verenigde Nasies se *Human Rights Council's Advisory Committee* is. Sien hfst 4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente.

<sup>52</sup> *General Comment 12* par 8.

<sup>53</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie. Die kernkomponente van voedselsekerheid sluit dus in: (a) beskikbaarheid; (b) toeganklikheid (fisies, maatskaplik en finansiële); (c) stabiliteit van voorsiening; en (d) benutting van voedsame en veilige voedsel. Sien *FAO Voluntary Guidelines* 5 en *FAO 2006* <http://bit.ly/hDOTS3>.

Inaggenome die aanmoediging om voedselsekerheid op die reg op voldoende voedsel te fundeer,<sup>54</sup> sal die uiteensetting van die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep in paragraaf 2.2 van hierdie studie onvolledig wees indien die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel nie ook uiteengesit word nie.<sup>55</sup>

Mechlem<sup>56</sup> is van mening dat die doelstelling van voedselsekerheid gebaseer is op 'n aantal gronde wat strek vanaf morele tot ekonomiese gronde. Die reg op voldoende voedsel as 'n mensereg word aan die ander kant, volgens Mechlem,<sup>57</sup> gebaseer op die idee van menswaardigheid en dat menseregte 'n verbintenis tot waardes vereis asook die universele, onvervreembare, interafhanklike en interverwante aard van alle menseregte erken.<sup>58</sup>

Voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel verskil egter aansienlik wat die aard van elk betref. Voedselsekerheid is 'n beleidskonsep en word in die internasionale reg in nie-bindende instrumente gebruik, byvoorbeeld in die deklarasies van die *World Food Summits*,<sup>59</sup> sonder dat daar noodwendig normatiewe inhoud aan die konsep toegevoeg word.<sup>60</sup> Voedselsekerheid as 'n beleidskonsep hou derhalwe die volgende gevolge in: (a) die konsep is onderhewig aan herdefiniëring; (b) die bereiking van voedselsekerheid is die bereiking van 'n beleidsdoelwit; en (c) die nie-

---

<sup>54</sup> De Schutter *Madrid Conclusions* 2. Sien para 1.1 en 2.1 van hierdie studie waarin De Schutter se beroep op 'n paradigmaskuif in die voedselsekerheidsdebat uitgelig is.

<sup>55</sup> Sodanige uiteensetting van die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel is ook noodsaaklik ten einde die belang van die reg op voldoende voedsel (en ander verbandhoudende menseregte) vir die hieropvolgende hoofstukke aan te dui.

<sup>56</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 643.

<sup>57</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 643.

<sup>58</sup> Sien par 3.4.1 van hierdie studie vir 'n verwysing na die universele, onvervreembare, ondeelbare, interafhanklike en interverwante aard van menseregte.

<sup>59</sup> Sien par 4.2.7.3 van hierdie studie.

<sup>60</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 643.

bereiking van voedselsekerheid beteken die nie-bereiking van 'n beleidsdoelwit.<sup>61</sup> Aan die ander kant dui Mechlem<sup>62</sup> aan dat die reg op voldoende voedsel 'n erkende element van beide bindende en gewoonteregtelike internasionale reg met 'n bindende normatiewe inhoud is.<sup>63</sup>

Maatreëls geneem ter verwesenliking van die reg op voldoende voedsel beteken gevolglik die implementering van 'n regsplig.<sup>64</sup> Die nie-nakoming van dié plig kan daartoe lei dat die reg op voldoende voedsel nie slegs nie verwesenlik word nie, maar die reg op voldoende voedsel ook geskend kan word, welke skending die onderwerp van judisiële en *quasi*-judisiële remedies kan wees.<sup>65</sup>

Verskillende opvattinge bestaan egter ten opsigte van die vraag of voedselsekerheid 'n voorvereiste vir die uitoefening van die reg op voldoende voedsel is en of die verwesenliking van die reg op voedsel nie eerder 'n voorvereiste vir voedselsekerheid is nie.

Chilton en Rose<sup>66</sup> dui byvoorbeeld aan dat:

[a]lthough one<sup>67</sup> is a right that implies government obligation to uphold a state of being among individuals and the other defines a condition<sup>68</sup> with no implicit governmental obligation, they include parallel domains that address the importance of health, accessibility, and quality of food, and social acceptability of available foods.

---

<sup>61</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 643-644.

<sup>62</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 643.

<sup>63</sup> Sien hfst 4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die reg op voldoende voedsel in die internasionale reg. Sien veral par 4.2.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die normatiewe inhoud wat aan die reg op voldoende voedsel in *General Comment 12* par 6 gegee is.

<sup>64</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 643. Sien para 3.4.3 en 5.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van staatspligte.

<sup>65</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 644.

<sup>66</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204.

<sup>67</sup> Naamlik die reg op voedsel.

<sup>68</sup> Naamlik voedselsekerheid.

Uit bogenoemde redenasie blyk dit dat die skrywers van mening is dat die reg op voldoende voedsel verwys na 'n situasie waar daar reeds 'n *toestand* van voedselsekerheid is, welke toestand of "state of being"<sup>69</sup> deur die staat onderhou moet word. Gevolglik word geredeneer dat indien die kernkomponente van voedselsekerheid, naamlik die beskikbaarheid, toeganklikheid, stabiliteit van voorsiening van voedsame en veilige voedsel,<sup>70</sup> nie teenwoordig is nie, individue nie hul reg op voldoende voedsel kan uitoefen nie.<sup>71</sup>

Tog is dit reeds aangedui dat individue steeds voedseltekort kan ondervind ondanks genoegsame internasionale en plaaslike voedselproduksie en voedselvoorrae.<sup>72</sup> In ooreenstemming met dié besef beweeg die geleidelike fokus van nasionale voedselsekerheid na huishoudelike voedselsekerheid.<sup>73</sup> Die genoemde klemverskuiwing het gepaardgegaan met 'n hernude fokus op die individu se aanspraak tot voedsel en verbandhoudende regte<sup>74</sup> en gevolglik ook op gepaardgaande staatspligte en verantwoordingspligtigheid in verwesenliking van dié reg en ander verbandhoudende regte.<sup>75</sup> Voedselsekerheid is gevolglik gebruik om

---

<sup>69</sup> Naamlik voedselsekerheid.

<sup>70</sup> Sien FAO *Voluntary Guidelines* 5.

<sup>71</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 645 dui bv aan dat: "... it is in circumstances of food security that the right to food is most likely to be realized." Sien ook Eide *Food Security* 69.

<sup>72</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>73</sup> Sien Eide *Food Security* 73-74. Naamlik die vlak waarop voedsel 'n realiteit vir mense begin word. Sien Eide *Food Security* 73 soos na verwys in par 2.2 van hierdie studie.

<sup>74</sup> Sien a 11 van die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* asook par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>75</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 633 dui aan dat die *voedselsekerheidskonsep* jonger is as die erkenning en beskerming van die *reg op voldoende voedsel* as universeel erkende mensereg. Die reg op voedsel is reeds vanaf 1948 in a 25 van die *Universal Declaration of Human Rights* (sien par 4.2.2 van hierdie studie) erken asook gedurende 1966 in a 11 van die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (sien par 4.2.4 van hierdie studie) terwyl die *voedselsekerheidskonsep* eers gedurende die 1970's ontwikkel het. Sien Mechlem 2004 *ELJ* 633 en Chirwa *Child Poverty* 8. Ten spyte van bogenoemde feit, was voedselsekerheid, en nie die reg op voldoende voedsel, vir dekades die onderwerp van openbare debat. Sien Mechlem 2004 *ELJ* 633 en Eide *Food Security* 69. Soos aangedui blyk hierdie

normatiewe inhoud aan die reg op voldoende voedsel in *General Comment* 12 te gee.<sup>76</sup> Ziegler<sup>77</sup> beskryf die situasie soos volg, naamlik:

The *corollary*<sup>78</sup> of the right to food is food security. This is the definition given in the first paragraph of the World Food Summit Plan of Action: 'Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.'

Voedselsekerheid word gevolglik deur Ziegler<sup>79</sup> en die FAO<sup>80</sup> as die uitvloeisel<sup>81</sup> van die reg op voldoende voedsel beskou. Anders gestel word voedselsekerheid beskou as die *toestand* wat volg indien die reg op voldoende voedsel en ander verbandhoudende menseregte verwesenlik is. Sodanige benadering word bevestig in die definisie van die 1996 *World Food Summit*,<sup>82</sup> naamlik:

[Food] security ... is achieved ... when all people, at all times, have physical and economical access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.<sup>83</sup>

---

toedoen van sake uit die aanvanklike klem op voldoende voedselproduksie en -voorrade. Eide *Food Security* 70. Sien ook par 2.2 van hierdie studie waarin die ontwikkeling van die *voedselsekerheidskonsep* uiteengesit is. Literatuur regverdig egter 'n hernude fokus op die individu en sy/haar regte. Mechlem 2004 *ELJ* 633.

<sup>76</sup> *General Comment* 12 par 6.

<sup>77</sup> Ziegler *The Right to Food: Report by the Special Rapporteur on the Right to Food* par 15.

<sup>78</sup> Eie beklemtoning.

<sup>79</sup> Ziegler *The Right to Food: Report by the Special Rapporteur on the Right to Food* par 15.

<sup>80</sup> Sien bv die publikasies wat deel vorm van die FAO se *Methodological Toolbox on the Right to Food* beskikbaar by <http://bit.ly/Yg9Kz>. Sien par 2.4 van hierdie studie. Sien spesifiek FAO *Voluntary Guidelines* 6.

<sup>81</sup> *Corollary* soos na verwys deur Ziegler *The Right to Food: Report by the Special Rapporteur on the Right to Food* par 15.

<sup>82</sup> FAO 1996 <http://bit.ly/3V8A3A>. Sien ook Mechlem 2004 *ELJ* 636; Drimie en Mini *Food Security and Sustainable Development* 4; Maxwell en Wiebe *Land Tenure and Food Security* 1; Clover 2003 *African Security Review* 7; FAO 2006 <http://bit.ly/hDOTS3> en Hussein 2002 *Social Policy & Administration* 628. Sien ook par 2.2 van hierdie studie vir die effense wysiging van dié definisie deur die FAO gedurende 2001 deur maatskaplike toegang tot die 1996 *World Food Summit* definisie te voeg.

<sup>83</sup> Die reg op voldoende voedsel is gevolglik in *General Comment* 12 par 6 gedefinieer na aanleiding van 'n versoek gedurende die 1996 *World Food Summit* soos

Voedselsekerheid word gevolglik bereik indien die reg op voldoende voedsel en ander verbandhoudende menseregte verwesenlik is. Met verwysing na lande wat die reg op voldoende voedsel (of soos in die Suid-Afrikaanse konteks die reg op *toegang tot* voldoende voedsel),<sup>84</sup> grondwetlik erken<sup>85</sup> en beskerm en waar daar 'n plig op die staat rus om dié reg<sup>86</sup> in 'n toenemende mate te verwesenlik,<sup>87</sup> kan daar geargumenteer word dat die reg op (toegang tot) voldoende voedsel dus eerder 'n voorvereiste vir voedselsekerheid is. Voedselsekerheid word dan dienooreenkomstig beskou as die uitkoms of selfs toestand wat volg nadat die reg op (toegang tot) voldoende voedsel en ander verbandhoudende regte verwesenlik is.<sup>88</sup> Anders gestel, die bevordering van die reg op voldoende voedsel tesame met ander verbandhoudende menseregte is 'n voorvereiste vir die bereiking van voedselsekerheid in terme van stabiele en volhoubare toegang tot voedsel vir alle huishoudings en hul individuele lede.<sup>89</sup>

---

geformuleer in die *Rome Declaration and Plan of Action* doelstelling 4(e) as: "a means of achieving food security for all."

<sup>84</sup> Sien hfst 5 van hierdie studie waarin a 27(1)(b) van die *Grondwet* bespreek word, naamlik elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel.

<sup>85</sup> Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 34 dui aan dat die reg op voedsel in verskeie nasionale grondwette voorkom, welke erkenning gewoonlik in een van drie moontlike kategorieë kan val, naamlik: (a) uitdruklike erkenning van die reg op voedsel as 'n "losstaande" mensereg of as deel van wyer geformuleerde menseregte (bv die reg op 'n aanvaarbare lewenstandaard); (b) erkenning by wyse van direkte wettelike beginsel van regeringsbeleid; en (c) implisiete erkenning deur die wye interpretasie van ander menseregte. Sien ook par 5.2 van hierdie studie.

<sup>86</sup> Eweneens ook van toepassing op die reg op 'n aanvaarbare lewenstandaard.

<sup>87</sup> A 27(1)(b) van die *Grondwet* bepaal bv dat elkeen die reg op toegang tot voldoende voedsel het, terwyl a 27(2) van die staat vereis om dié reg (tesame met die ander regte verskans in a 27(1)) in 'n toenemende mate te verwesenlik. Sien ook a 7(2) van die *Grondwet*. Sien hfst 5 van hierdie studie.

<sup>88</sup> Weens die feit dat menseregte universeel, onvervreembaar, ondeelbaar, interverwant en interafhanklik is, kan voedselsekerheid nie net beskou word as die uitkoms van die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel nie maar ook die verwesenliking van gepaardgaande regte, bv die reg op toegang tot voldoende water (sien bv a 27(1)(b) van die *Grondwet*) en die reg op toegang tot geskikte behuising (sien bv a 26 van die *Grondwet*). Sien par 3.4.1 van hierdie studie.

<sup>89</sup> Eide *Food Security* 69. Voedselsekerheid word gevolglik deur Eide *Food Security* 69 beskou as 'n: "... contextual parameter in assessing and promoting the enjoyment of the right to food by all as a desirable development goal." Sien par 3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit. Die situasie



Soos in hoofstuk 5 van hierdie studie aangedui sal word, is die staatsplig om te *verwesenskaplik*, tweeledig van aard naamlik: (a) die staatsplig om te fasiliteer; en (b) die staatsplig om te voorsien.<sup>90</sup> Liebenberg<sup>91</sup> dui in dié verband aan dat:

The duty 'to facilitate' is understood in terms of providing a framework of laws and policies that assist individuals and groups to enjoy the rights. The duty 'to provide' arises when individuals or a group are unable to realise the right themselves by the means at their disposal.

Die staatsplig om te fasiliteer word dikwels na verwys as die plig om 'n instaatstellende omgewing by wyse van wetgewing, beleid, strategieë, programme en ander maatreëls daar te stel.<sup>92</sup> Sodanige *instaatstellende omgewing* verwys vir doeleindes van die huidige studie na die daarstel van 'n omgewing wat nodig is vir persone om toegang tot voldoende (beskikbare) voedsel te verkry. Weens die feit dat die elemente van voedselsekerheid gekompliseerde kwessies is wat oor 'n reeks verbandhoudende ekonomiese, sosiale en politieke faktore strek,<sup>93</sup> asook weens die interdisiplinêre en kruis-sektorale toepassing van voedselsekerheid, word 'n wye aantal sektore/gebiede/dissiplines betrek ten einde sodanige instaatstellende omgewing te skep, onder andere:<sup>94</sup> (a) *voedselstelsels* insluitend die produksie,<sup>95</sup> prosessering, verspreiding,

---

rakende lande wat nie die reg op voedsel grondwetlik (hetsy as selfstaande reg of as deel van die reg op 'n aanvaarbare lewenstandaard) erken nie en/of nie die internasionale instrumente in hierdie verband geratifiseer het nie, regverdig 'n studie op sy eie en val buite die omvang van hierdie studie.

<sup>90</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85. Sien ook para 5.3-5.4 van hierdie studie.

<sup>91</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

<sup>92</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

<sup>93</sup> Clover 2003 *African Security Review* 7.

<sup>94</sup> Genoemde sektore/gebiede/dissiplines is nie bedoel om 'n geslote lys te wees nie, maar het slegs ten doel om op die omvangrykheid en kompleksiteit van die komponente van voedselsekerheid aan te dui.

<sup>95</sup> Insluitend nasionale voedselproduksie maar ook self produksie. Sien par 2.2 van hierdie studie.

bemaking en verbruik van veilige voedsel;<sup>96</sup> (b) *ekonomie en handel* insluitend internasionale handel, regulering van voedselpryse, fiskale en monetêre beleid;<sup>97</sup> (c) *omgewingsaangeleenthede* insluitend toegang tot en volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne en rampbestuur;<sup>98</sup> (d) *arbeidsaangeleenthede*,<sup>99</sup> veral verwysend na indiensnemingstrategieë; (e) maatreëls ter verwesenliking van verbandhoudende *menseregte*, onder andere, toegang tot gesondheidsorg,<sup>100</sup> onderwys<sup>101</sup> water en sanitasie,<sup>102</sup> grond,<sup>103</sup> maatskaplike sekerheid,<sup>104</sup> die erkenning en beskerming van regte in eiendom; en (f) staatsveiligheid en 'n vreedsame en stabiele samelewing.<sup>105</sup> Die plig om te verwesenlik in die konteks van "om te fasiliteer" behels derhalwe dat 'n regering pro-aktief betrokke moet wees in aktiwiteite wat persone se toegang tot en gebruik van hulpbronne en middele sal versterk ten einde hul lewensbestaan<sup>106</sup> te verseker.<sup>107</sup>

Die plig om te voorsien verwys, aan die ander kant, na die geval waar individue of 'n groep nie in staat is om toegang tot voldoende voedsel op hul

<sup>96</sup> *General Comment 12* par 25. Insluitend bv etikettering, voeding en verbruikersbeskerming maar ook die daarstel en instandhouding van infrastruktuur bv paaie, elektrisiteit en handelsfasiliteite. Let ook op die belang van grondhervorming, landbou, vissery, bosbou en landelike ontwikkelingsbeleide op voedselstelsels asook op die ekonomie, handel, omgewingsaangeleenthede en ander verbandhoudende sektore/gebiede.

<sup>97</sup> Departement van Landbou *IFSS* 8-9.

<sup>98</sup> Verwysend veral na die invloed van toegang tot *grond* en *water* vir landbou en ander doeleindes waarvan die invloed van landbou- en grondhervormingsprogramme veral van belang is. Sien *World Food Summit Plan of Action* van 2006 (beskikbaar by <http://bit.ly/3V8A3A>). Ook verwysend na die nadelige invloed wat klimaatsverandering, natuurlike en mensgemaakte rampe en moontlike nadeel wat die bevordering van biobrandstof vir voedselsekerheid inhou.

<sup>99</sup> *General Comment 12* par 25.

<sup>100</sup> *General Comment 12* par 25. Sien ook *World Food Summit Plan of Action* 2006 <http://bit.ly/3V8A3A>.

<sup>101</sup> *General Comment 12* par 25.

<sup>102</sup> Sien ook *World Food Summit Plan of Action* 2006 <http://bit.ly/3V8A3A>.

<sup>103</sup> *General Comment 12* par 25 en *World Food Summit Plan of Action* 2006 <http://bit.ly/3V8A3A>.

<sup>104</sup> *General Comment 12* par 25. Insluitende armoedeverligtingstrategieë.

<sup>105</sup> Sien par 3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van menslike sekerheid.

<sup>106</sup> Insluitend voedselsekerheid.

<sup>107</sup> *General Comment 12* par 15. Sien ook para 5.3-5.4 van hierdie studie vir 'n verdere bespreking van die staatsplig om te fasiliteer.

die met die middele tot hul beskikking te verwesenlik nie.<sup>108</sup> Gevolglik, indien individue of groepe nie in staat is, om vir redes buite hul beheer, die reg op voldoende voedsel deur die middele tot hul beskikking uit te oefen nie, het die staat die plig om te voorsien.<sup>109</sup>

Die reg op voldoende voedsel is gevolglik verwesenlik indien individue hulself en hul families kan voed hetsy deur produksie-gebaseerde, arbeid-gebaseerde, handel-gebaseerde, oordrag-gebaseerde of enige ander regspraak insluitend, in die laaste instansie, deur 'n openbare gefinansierde veiligheidsnet.<sup>110</sup> Anders gestel, voedselsekerheid in die sin van fisiese, maatskaplike en finansiële toegang<sup>111</sup> tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel<sup>112</sup> ten alle tye om aan dieet en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen,<sup>113</sup> kan beskou word as die resultaat van genoemde instaatstellende omgewing en/of die gevolg van staats- of ander bystand en/of voorsiening.

Skematies kan dié toedrag van sake soos volg uiteengesit word, naamlik:

---

<sup>108</sup> Sien ook para 5.3-5.4 van hierdie studie.

<sup>109</sup> Sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85. Sien par 1.1 van hierdie studie waarin, onder andere, openbare gefinansierde veiligheidsnetten genoem word.

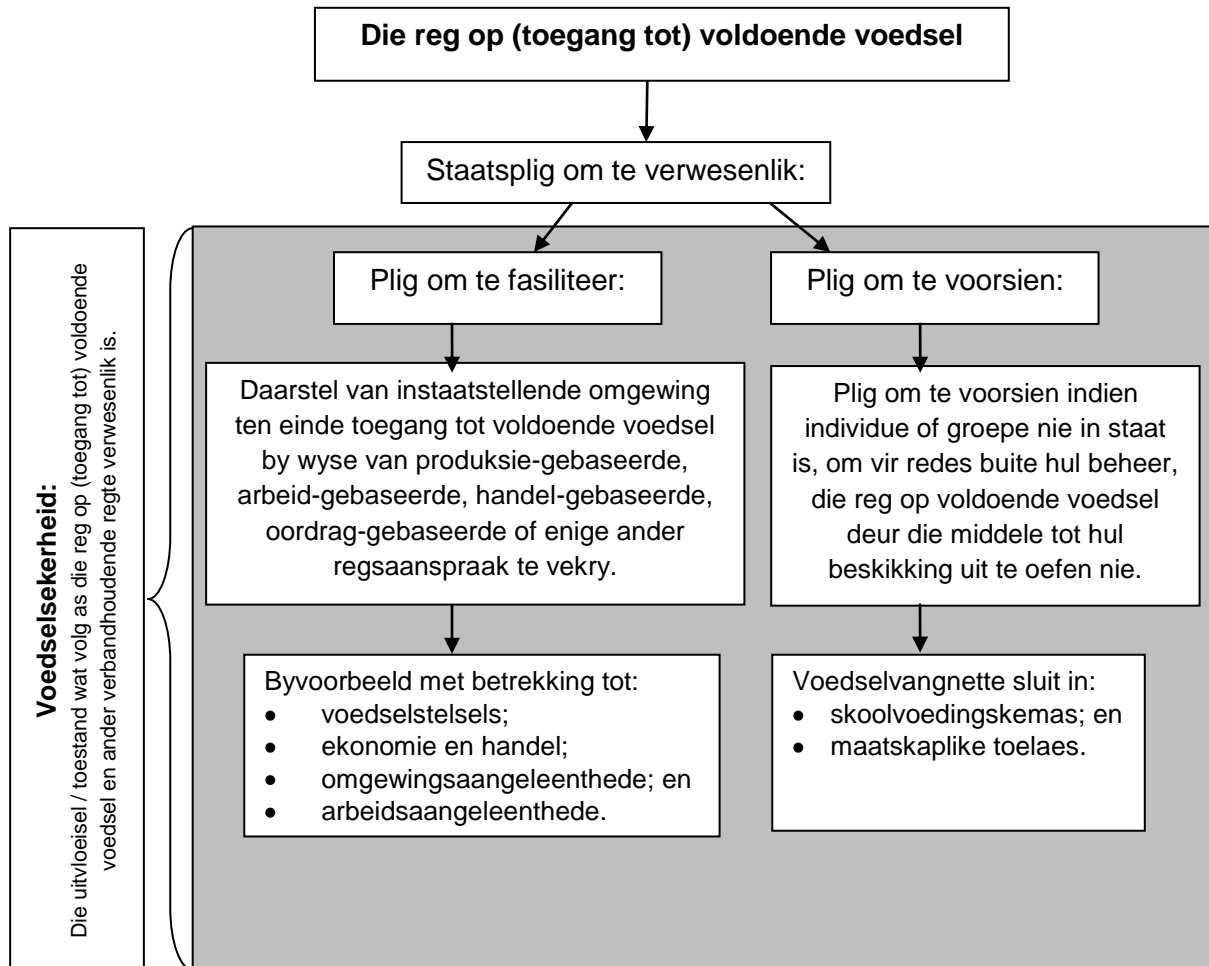
<sup>110</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 634 met verwysing na Sen *Poverty and Famines* 8.

<sup>111</sup> Huishoudelike voedselsekerheid.

<sup>112</sup> Verwysend na nasionale voedselsekerheid, naamlik die beskikbaarheid van voedsel hetsy deur die bestaan van nasionale voedselproduksie, -voorrade, invoer van voedsel of deur self produsering. Sien par 2.2 van hierdie studie.

<sup>113</sup> Departement van Landbou *IFSS* 15.

**Figuur 1: Skematiese uiteensetting van die verband tussen voedselsekerheid en die reg op toegang tot voldoende voedsel**



Voedselsekerheid in die Suid-Afrikaanse konteks kan gevolglik omskryf word as die situasie wat volg wanneer persone fisiese, maatskaplike en finansiële toegang tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel ten alle tye het om aan hul dieet en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen, welke toegang die gevolg is van 'n instaatstellende omgewing en/of die gevolg van staats- of ander voorsiening soos deur artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* vereis.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Sien hfst 5 van hierdie studie vir 'n bespreking van a 27(1)(b) van die *Grondwet*.

Mechlem<sup>115</sup> dui aan dat aangesien voedselsekerheid 'n beleidskonsep is, state oor 'n wye diskresie beskik wat die bestuur van, onder andere, voedselproduksie, die beskikbaarheid van voedsel, voedselvoorsiening, die regulering van markte en toegang tot natuurlike hulpbronne betref.<sup>116</sup> Die invloed van menseregte, insluitend die reg op voldoende voedsel, op die formulering en implementering van beleid word egter soos volg deur Mechlem<sup>117</sup> aangedui, naamlik dat:

... human rights law constrains choices. Realisation of the right to food requires looking at outcomes<sup>118</sup> and means. While it leaves states the liberty to design their own food security strategies, so as best to suit the national context, it also sets minimum requirements<sup>119</sup> that must be met to make a right-to-food policy out of a food security policy. While, for example, the food security definition of the World Food Summit takes no stance on discrimination, human rights law forbids discrimination with the purpose or effect of nullifying or impairing the

---

<sup>115</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 644.

<sup>116</sup> Sodanige wye diskresie is natuurlik onderhewig aan regsbeperkinge, bv regsbindende bepalings met betrekking tot handelsaangeleenthede. Sien Mechlem 2004 *ELJ* 644. Dit moet genoem word dat alhoewel 'n staat oor 'n wye diskresie beskik wat beleidsformulering betref, sodanige beleid onderhewig aan geregtelike ondersoek (*judicial scrutiny*) kan wees. Die Suid-Afrikaanse Konstitusionele Hof het, wat die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte betref, 'n model van redelikheidshersiening ontwikkel waarvolgens die Konstitusionele Hof nie noodwendig inhoud aan die tersaaklike gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg verleen of onmiddellike verwesenliking van die betrokke reg beveel nie, maar eerder die redelikheid van die staatsoptrede (insluitend beleid, strategieë, programme en wetgewing) geneem ter verwesenliking van die betrokke reg, evalueer. Sodoende het die Konstitusionele Hof al oor die redelikheid van die staat se behuisingsbeleid en waterbeleid in onderskeidelik *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH) en *Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others* 2010 4 SA 1 (KH) beslis. Sien par 5.3-5.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte (insluitend die reg op toegang tot voldoende voedsel soos verskans in a 27(1)(b) van die *Grondwet*) en die model van redelikheidshersiening.

<sup>117</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 644.

<sup>118</sup> Naamlik voedselsekerheid.

<sup>119</sup> Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die internasionale reg se pogings om inhoud aan sosio-ekonomiese regte te verleen deur die sogenaamde minimum standarde (*minimum standards*) of minimum kernverpligtinge (*minimum core obligations*) soos voorgestel in *The Nature of State Parties Obligations: General Comment 3* beskikbaar by <http://bit.ly/9Ojwx1> (hierna *General Comment 3*). Sien par 4.2.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van *General Comment 3*. Sien ook par 5.3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die Suid-Afrikaanse Konstitusionele Hof in, onder andere, *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH) se benadering tot die minimum kernargument.

equal enjoyment or exercise of the right. Hence, food security could be achieved, while human rights, including the right to food, would still be violated because of discriminatory means.

Staatsoptrede gerig op die bereiking van voedselsekerheid moet gevolglik algemene grondwetlike beginsels soos verantwoordingspligtigheid, deursigtigheid, openbare deelname en die heerskappy van die reg in aanmerking neem.<sup>120</sup> Weens die invloed van die reg op voldoende voedsel op beleidsformulering en -implementering, beteken dit dat staatsoptrede, hetsy beleid, strategieë, programme of *wetgewing*,<sup>121</sup> aan bogenoemde grondwetlike beginsels moet voldoen.<sup>122</sup> Die belang van dié invloed word aangedui as:

[o]nly then will the individual be able to act as the holder of a right, and not merely as the object of state policy.<sup>123</sup>

Dit is gevolglik in hierdie lig dat staatshoofde en ander verteenwoordigers teenwoordig by die 2002 *World Food Summit: Five Years Later*<sup>124</sup> vrywillige riglyne versoek het om lande te ondersteun in hul pogings om die *reg op voldoende voedsel* in toenemende mate in die konteks van nasionale voedselsekerheid te verwesenlik, waarvan die *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*<sup>125</sup> die gevolg was.

---

<sup>120</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 644. Sien aa 1, 57, 70, 116, 165, 181, 195, 199, 215 van die *Grondwet* wat die erkenning van die genoemde grondwetlike beginsels betref. Sien ook par 3.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van dié grondwetlike beginsels as sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering in die algemeen maar ook spesifiek met betrekking tot voedselsekerheid.

<sup>121</sup> Soos bv die aanneming van 'n raamwerkwet wat in hfst 6 van hierdie studie voorgestel word.

<sup>122</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 644.

<sup>123</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 644.

<sup>124</sup> Sien par 4.2.7.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die 2002 *World Food Summit: Five Years Later* gehou 10-13 Junie 2002 te Italië, Rome.

<sup>125</sup> FAO 2005 *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* beskikbaar by <http://bit.ly/rBEiST> (hierna die *Voluntary Guidelines*). Sien par 2.4.1 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Voluntary Guidelines*.

Daar moet gelet word op die feit dat die versoek gerig is vir riglyne met betrekking tot die verwesenliking van *die reg op voldoende voedsel* en nie riglyne vir die bereiking van voedselsekerheid nie.<sup>126</sup> Sodanige versoek dui op die erkenning van die sentrale rol wat die reg op voldoende voedsel binne die breë konteks van voedselsekerheid speel.<sup>127</sup> Die bereiking van voedselsekerheid word gevolglik deur die *Voluntary Guidelines*<sup>128</sup> bevestig as 'n uitkoms van, *onder andere*, die verwesenliking van bestaande regte, insluitend die reg op voldoende voedsel, welke reg, tesame met ander grondwetlike beginsels, die maatreëls geneem ter verwesenliking van die reg, moet beïnvloed.<sup>129</sup>

Die verband tussen die reg op voldoende voedsel as sentrale fokus in verhouding tot voedselsekerheid word soos volg opgesom, naamlik:

A right-to-food approach does not claim to achieve food security faster than other approaches, or to diminish the importance of experiences gained with food security policies. Any attempt to realise the right to food needs to be integrated with existing experiences with food security policies, programmes, and strategies. It adds new dimensions and poses some methodological limits to them.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 642-643.

<sup>127</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 642-643.

<sup>128</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 6.

<sup>129</sup> Insluitend beleid, strategieë, programme en wetgewing oor verbandhoudende aangeleenthede soos: (a) produksie van voedsel (met inbegrip landbouproduksie); (b) die prosessering, berging, vervoer en beskikbaarheid van voedsel (fisiese beskikbaarheid sluit natuurlik infrastruktuur soos paaie, elektrisiteit en handelsfasiliteite in. Sien *White Paper on Agriculture* 1995 addendum A par 1); (c) voedselpryse; (d) internasionale handel; (e) fiskale en monetêre beleid; en (f) grondhervorming. Sien *IFSS* 8-9, 19.

<sup>130</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 645. Mechlem 2004 *ELJ* 640 waarsku gevolglik dat die volle verwesenliking van die reg op voldoende voedsel: "can't be reduced to a means to achieve food security, but that it is a distinct encompassing objective in itself."

## 2.4 FAO en ander verbandhoudende publikasies

Soos reeds aangedui,<sup>131</sup> word die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, insluitend die reg op voldoende voedsel, in die *Voluntary Guidelines* bevestig.<sup>132</sup> Weens die belang van dié riglyne asook ander verbandhoudende publikasies vir hierdie studie, volg 'n kort kontekstualisering en agtergrond-bespreking van dié publikasies ten einde verdere inisiatiewe om voedselsekerheid op die reg op voldoende voedsel te fundeer, aan te dui.

### 2.4.1 Voluntary Guidelines<sup>133</sup>

In paragraaf 10 van die 2002 *Declaration of the World Food Summit: Five Years Later*<sup>134</sup> het staatshoofde, insluitend die destydse president van Suid-Afrika, Thabo Mbeki,<sup>135</sup> en verteenwoordigers wat in Rome by die *World Food Summit: Five Years Later*<sup>136</sup> teenwoordig was, die Raad van die FAO<sup>137</sup> versoek om 'n inter-regeringswerkgroep te stig ten einde 'n stel vrywillige riglyne te formuleer om lidlande te help met die toenemende verwesenliking van die reg op voldoende voedsel in die konteks van nasionale voedselsekerheid.<sup>138</sup> Die *Intergovernmental Working Group for*

---

<sup>131</sup> Sien par 2.3 van hierdie studie.

<sup>132</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 6.

<sup>133</sup> FAO 2005 *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* beskikbaar by <http://bit.ly/rBEiST> (reeds in par 2.3 van hierdie studie afgekort na die *Voluntary Guidelines*).

<sup>134</sup> FAO 2002 *Declaration of the World Food Summit: Five Years Later* beskikbaar by <http://bit.ly/ulkOnh>. Sien ook par 4.2.7.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die 2002 *Declaration of the World Food Summit*.

<sup>135</sup> Sien FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/uhxyBp>.

<sup>136</sup> Vir agtergrond tot die 2002 *World Food Summit: Five Years Later* sien FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/vVUiov> en FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/vkqBU8>. Sien ook par 4.2.7.4 van hierdie studie.

<sup>137</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie vir agtergrondinligting mbt die FAO en die Raad van die FAO.

<sup>138</sup> Par 10 van die FAO 2002 *Declaration of the World Food Summit: Five Years Later* beskikbaar by <http://bit.ly/ulkOnh> lees as volg: " [w]e invite the FAO Council to



*the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* (hierna die *IGWG*) is dienooreenkomstig gedurende November 2002 tydens die 123ste sitting van die Raad van die *FAO* gestig<sup>139</sup> en die *Voluntary Guidelines* is gedurende November 2004, tydens die 127ste sitting van die Raad van die *FAO*, aangeneem.<sup>140</sup>

Die oogmerke van die *Voluntary Guidelines* word kortliks saamgevat as:

... to provide practical guidance to States in their implementation of the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, in order to achieve the goals of the World Food Summit Plan of Action. They provide an additional instrument to combat hunger and poverty and to accelerate attainment of the Millennium Development Goals.<sup>141</sup> The Voluntary Guidelines represent the first attempt by governments to interpret an economic, social and cultural right and to recommend actions to be undertaken for its

---

establish at its One Hundred and Twenty third Session an Intergovernmental Working Group, with the participation of stakeholders, in the context of the WFS follow-up, to elaborate, in a period of two years, a set of voluntary guidelines to support Member States' efforts to achieve the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security; we ask the FAO, in close collaboration with relevant treaty bodies, agencies and programmes of the UN System, to assist the Intergovernmental Working Group, which shall report on its work to the Committee on World Food Security." Sien in hierdie verband Ledesma *International Recognition* 21.

<sup>139</sup> FAO 2002 *Establishment of an Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* beskikbaar by FAO 2002 <http://bit.ly/tnJAEJ>. Sien ook FAO *Voluntary Guidelines* iii. Vir die oorspronklike mandaat van die *IGWG* sien aanhangsel D van FAO 2003 *Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security: First Session* beskikbaar by <http://bit.ly/sUeOTp>. Sien ook Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 294-297 vir meer inligting oor die samestelling en werksaamhede van die *IGWG*.

<sup>140</sup> FAO 2004 *Final Report of the Chair: Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* beskikbaar by <http://bit.ly/tbZzbY>. Sien ook FAO *Voluntary Guidelines* iii en Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 294-295.

<sup>141</sup> Sien par 3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Millennium Development Goals*.

realization. Moreover, they represent a step towards integrating human rights into the work of agencies dealing with food and agriculture.<sup>142</sup>

Terwyl afdeling 1 van die *Voluntary Guidelines* verwys na basiese instrumente ter verwesenliking van die reg op voldoende voedsel en die bereiking van voedselsekerheid,<sup>143</sup> word die riglyne self in afdeling 2 van die *Voluntary Guidelines*<sup>144</sup> vervat. Die riglyne word deur die *FAO* beskou as 'n menseregte-gebaseerde praktiese instrument en lande word aangemoedig om die riglyne toe te pas in die ontwikkeling van strategieë, beleide, programme en ander verbandhoudende aktiwiteite.<sup>145</sup> Dit is belangrik om daarop te let dat die riglyne in die *Voluntary Guidelines* nie regsbindende verpligtinge vir lande of internasionale organisasies skep of vestig nie en die riglyne moet ook nie op so 'n wyse geïnterpreteer word dat dit regte en verpligtinge onder nasionale en internasionale reg wysig, verander of andersins aan afbreuk doen nie.<sup>146</sup> Die belang van die *Voluntary Guidelines* word wel soos volg deur Nouri-Naeini<sup>147</sup> verwoord, naamlik:

[t]he value added in looking at the implementation of the right to food through the spectrum of the Voluntary Guidelines is the more practical framework they provide within which to address food security and to start operationalizing the right to food.<sup>148</sup>

---

<sup>142</sup> Pimbert *et al* *Democratising Agricultural Research* 2. Sien *FAO Voluntary Guidelines* iii. Vir 'n algemene bespreking van die *Voluntary Guidelines* sien Vidar *Access to Justice* 299-302; Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 293-297.

<sup>143</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 3-7. Sien ook hfst 4 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van sodanige instrumente.

<sup>144</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 9-31.

<sup>145</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 2. Sien ook par 3.4 van hierdie studie waarin die menseregte-gebaseerde benadering wat deur die *Voluntary Guidelines* aangemoedig word, bespreek word. Sien ook hfst 6 van hierdie studie waarin die *Voluntary Guidelines* geraadpleeg is om aanbevelings vir 'n voorgestelde Suid-Afrikaanse raamwerk te maak.

<sup>146</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 2.

<sup>147</sup> Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 296.

<sup>148</sup> Sien ook Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 294 wat aandui dat: "The establishment and work of the IGWG was a major new development in the field of socio-economic rights. It was the first time that the right to food was discussed in substance and detail within an FAO body and also the first time that States cooperated to reach consensus on the meaning of the right to adequate food." Die belang van die *Voluntary*

Die *Voluntary Guidelines* word aangevul deur die *FAO se Methodological Toolbox on the Right to Food*.<sup>149</sup>

#### 2.4.2 Methodological Toolbox on the Right to Food

Die publikasies wat deel vorm van bogenoemde *Methodological Toolbox on the Right to Food* het ten doel om praktiese hulp in die implementering van die *Voluntary Guidelines* te verleen.<sup>150</sup>

Die *Methodological Toolbox on the Right to Food* bestaan uit vyf publikasies, naamlik:

- (a) *Guide on Legislating for the Right to Food*,<sup>151</sup>
- (b) *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food*,<sup>152</sup>

---

*Guidelines* word ook verder deur Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 297 toegelig as: "The Guidelines are intended to provide guidance on how to realise the right to adequate food in all its aspects. They can help governments to design appropriate policies, strategies and legislation, as well as constituting a tool to assist the judiciary or any relevant tribunal in defining the right. Where legislation is absent, the VG can help States in formulating policy or legislation on the right to food. They offer an important tool for civil society organisations to monitor government programs and to demand changes in policies." Sien ook *FAO Guide to Conducting a Right to Food Assessment v*, naamlik: "Every human being has the right to adequate food. Reaffirmed by Heads of State and Government at the World Food Summits in 1996 and 2002, the right to adequate food is also enshrined in several international human rights instruments. This right been [*sic*] accepted as a binding obligation by the 159 States that have ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. For some decades, divergence and uncertainty reigned with regards to the concrete steps to be taken to make this right a reality for all, until in 2004 FAO Council unanimously adopted the 'Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security' ... These Guidelines represent the first attempt by governments to interpret an economic, social and cultural right. They provide practical guidance and advice to states for the establishment of priorities and the implementation of measures to respect, protect, promote and fulfil the right to adequate food at national level. The Right to Food Guidelines address all states whether rich or poor, regardless of their food security situation."

<sup>149</sup> FAO 2009 <http://bit.ly/Yg9Kz>.

<sup>150</sup> Sien FAO 2009 <http://bit.ly/Yg9Kz>.

<sup>151</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/uyQwoc>.

<sup>152</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/uYHIQH>.

- (c) *Guide to Conducting a Right to Food Assessment*,<sup>153</sup>
- (d) *Right to Food Curriculum Outline*,<sup>154</sup> en
- (e) *Budget Work to Advance the Right to Food*.<sup>155</sup>

Weens die fokus van die huidige studie op wetgewende maatreëls is veral bogenoemde *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>156</sup> van groot belang vir die huidige studie.<sup>157</sup> Die *Guide on Legislating for the Right to Food* het ten doel om inhoud en betekenis te gee aan die *Voluntary Guidelines* se beklemtoning van die reg op voldoende voedsel as 'n universeel erkende mensereg. Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>158</sup> doen 'n beroep op grondwetlike en wetgewende aksie asook die koördinering van institusionele raamwerke ten einde die kruis-sektorale dimensie van die reg op voldoende voedsel aan te spreek.

Die *Guide on Legislating for the Right to Food* is gedurende 2009 deur die *FAO* gepubliseer ten einde nasionale wetgewers en beleidmakers van praktiese inligting en riglyne te voorsien ten einde nasionale regs- en institusionele raamwerke met betrekking tot die reg op voldoende voedsel te ontwikkel of te versterk.<sup>159</sup>

Die *Guide on Legislating for the Right to Food* spreek drie vlakke van inkorporering van die reg op voldoende voedsel in nasionale regstelsels

---

<sup>153</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/vGB8fp>.

<sup>154</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/v4zR7t>.

<sup>155</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/Xg1xH>.

<sup>156</sup> Die *Guide on Legislating for the Right to Food* is publikasie 1 van die 5 publikasies wat deel vorm van bovermelde *Methodological Toolbox on the Right to Food*.

<sup>157</sup> Sien veral hfst 6 van hierdie studie waarin die *Guide on Legislating for the Right to Food* geraadpleeg is in die algemene bespreking van raamwerkwetgewing asook in die formulering van aanbevelings vir 'n voorgestelde Suid-Afrikaanse raamwerkwet. Sien ook hfst 7 van hierdie studie waarin die *Guide on Legislating for the Right to Food* geraadpleeg is in die metodologiese bespreking van hersiening van sektorale wetgewing.

<sup>158</sup> Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* viii.

<sup>159</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 5. Sien veral hfste 6-7 van hierdie studie.

aan, naamlik deur grondwetlike erkenning,<sup>160</sup> deur aanneming van 'n raamwerkwet<sup>161</sup> en die hersiening van relevante sektorale nasionale wetgewing.<sup>162</sup>

#### 2.4.3 Right to Food Assessment Checklist: Assessing the Right to Food in the National Development Context<sup>163</sup>

Die *Right to Food Assessment Checklist* verwys na lande se internasionale verpligtinge om die reg op voldoende voedsel te eerbiedig, te beskerm en te verwesenlik.<sup>164</sup> Sodanige verpligtinge kan, volgens die *Right to Food Assessment Checklist*,<sup>165</sup> nagekom word deur die promulgering van wetgewing<sup>166</sup> en regulasies, die opstel van beleid en strategieë, die implementering van programme en die vestiging van nuwe instellings.

Vir doeleindes van bogenoemde maatreëls, stel die *Right to Food Assessment Checklist*<sup>167</sup> gevolglik voor dat lande 'n omvattende evaluering onderneem om te bepaal hoeveel mense 'n tekort aan voedsel ondervind, waar hulle hul bevind en hoekom hul van hul reg op voldoende voedsel

---

<sup>160</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 31-49. Sien hfst 5 van hierdie studie vir 'n bespreking van grondwetlike erkenning in die Suid-Afrikaanse reg.

<sup>161</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 51-181. Sien hfst 6 van hierdie studie vir 'n bespreking van 'n voorgestelde raamwerkwet in die Suid-Afrikaanse reg. Die *Guide on Legislating for the Right to Food* bevat ook 'n handige aftiklys ten einde lande behulpsaam te wees met die opstel van raamwerkwetgewing. Sien Aanhangsel tot die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 273-275.

<sup>162</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 183-271. Sien hfst 7 van hierdie studie vir 'n kort metodologiese bespreking rakende hersiening van Suid-Afrikaanse sektorale wetgewing.

<sup>163</sup> FAO 2010 *Right to Food Assessment Checklist: Assessing the Right to Food in the National Development Context* beskikbaar by <http://bit.ly/vGNZ6g> (hierna die *Right to Food Assessment Checklist*).

<sup>164</sup> FAO *Right to Food Assessment Checklist* 2. Sien para 3.4.3 en 5.3-5.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die omvang en aard van die pligte om te *eerbiedig*, *beskerm* en *verwesenlik*. Sien ook hfst 4 van hierdie studie vir 'n bespreking van internasionale en regionale verpligtinge tov die reg op voldoende voedsel.

<sup>165</sup> FAO *Right to Food Assessment Checklist* 2.

<sup>166</sup> Sien bv hfst 6 van hierdie studie waarin die aanneming van 'n raamwerkwet vir Suid-Afrika voorgestel word.

<sup>167</sup> FAO *Right to Food Assessment Checklist* 2.

ontneem is. Die doel van sodanige evaluering is, volgens die *Right to Food Assessment Checklist*,<sup>168</sup> tweeledig van aard, naamlik:

... to obtain the necessary information, on the one hand, by designing longer term right to food strategies and, on the other hand, by deciding on immediate measures to ensure freedom from hunger and to foster an enabling legal, policy and institutional environment.<sup>169</sup>

Die *Right to Food Assessment Checklist*<sup>170</sup> dui aan dat vorige evaluering reeds in verskeie lande onderneem is, maar dat sodanige evaluering voedselsekerheid in die algemeen geevalueer het en nie spesifiek op die reg op voldoende voedsel as sodanig gefokus (of ingesluit) het nie. Vorige evaluering het gevolglik nie gefokus op regering se verpligtinge om die reg op voldoende voedsel te eerbiedig, te beskerm en te verwesenlik nie.<sup>171</sup> Die *Right to Food Assessment Checklist* het gevolglik ten doel, tesame met die *Voluntary Guidelines*,<sup>172</sup> om regering (sowel as ander belanghebbendes) by te staan in die strukturering en uitvoering van *die reg op voldoende voedsel evaluering*.<sup>173</sup>

#### 2.4.4 The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level<sup>174</sup>

Die *Right to Food in Practice*<sup>175</sup> dui aan dat sedert die *Voluntary Guidelines* deur die Raad van die *FAO* aangeneem is, die fokus van die *FAO* se aktiwiteite gemik is op die praktiese implementering van die reg op

---

<sup>168</sup> *FAO Right to Food Assessment Checklist 2.*

<sup>169</sup> Sien par 6.6.1 van hierdie studie waarin die *Right to Food Assessment Checklist* gebruik word om die belang van 'n voorafgaande evaluering tot die opstel van 'n raamwerkwet, aangedui word.

<sup>170</sup> *FAO Right to Food Assessment Checklist 2.*

<sup>171</sup> *FAO Right to Food Assessment Checklist 2.*

<sup>172</sup> Sien *FAO Right to Food Assessment Checklist 2.*

<sup>173</sup> *FAO Right to Food Assessment Checklist 2.* Sien par 6.6.1 van hierdie studie.

<sup>174</sup> *FAO 2006 The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level* beskikbaar by <http://bit.ly/tPhO3l> (hierna die *Right to Food in Practice*).

<sup>175</sup> *FAO Right to Food in Practice 2.*

voldoende voedsel in die konteks van voedselsekerheid. Die *Right to Food in Practice*,<sup>176</sup> in ooreenstemming met die *Voluntary Guidelines*, fokus gevolglik op vyf areas relevant tot die implementering van die reg op voldoende voedsel op nasionale vlak, naamlik: (a) voorspraak en opleiding;<sup>177</sup> (b) inligting en evaluering;<sup>178</sup> (c) wetgewing en verantwoordingspligtigheid;<sup>179</sup> (d) strategieë en koördinerings;<sup>180</sup> en (e) maatstawwe en monitering.<sup>181</sup>

Die *Right to Food in Practice*<sup>182</sup> dui aan dat:

... by putting into effect what is required in these five areas, countries will establish stronger, more knowledgeable voices among both duty-bearers and rights-holders, ensure right targeting, accessible justice, effective action and durable impact, and thus contribute profoundly to sustainable development and the achievement of the MDGs.<sup>183</sup>

## **2.5 Gevolgtrekking**

Deur 'n breë oorsig van die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep te bied en deur 'n onderskeid tussen nasionale en huishoudelike voedselsekerheid te tref, is aangedui dat 'n geleidelike klemverskuiwing vanaf internasionale en plaaslike voedselproduksie en voedselvoorrade tot die individu se aanspraak op die verwesenliking van voedsel- en ander verbandhoudende regte plaasgevind het.

---

<sup>176</sup> *FAO Right to Food in Practice* 5.

<sup>177</sup> *FAO Right to Food in Practice* 6-9. Sien ook para 3.4.5 en 6.6.8 van hierdie studie.

<sup>178</sup> *FAO Right to Food in Practice* 10-12. Sien ook para 3.4.2 en 6.6.7 van hierdie studie.

<sup>179</sup> *FAO Right to Food in Practice* 13-17. Sien ook par 3.4.3 en hfste 6-7 van hierdie studie.

<sup>180</sup> *FAO Right to Food in Practice* 18-21. Sien ook par 6.3 van hierdie studie.

<sup>181</sup> *FAO Right to Food in Practice* 22-24. Sien ook par 6.6.11 van hierdie studie.

<sup>182</sup> *FAO Right to Food in Practice* 5.

<sup>183</sup> *MDGs* verwys na die *Millennium Development Goals*. Sien par 3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Millennium Development Goals*.

Voedselsekerheid kan beskou word as 'n kontekstuele parameter vir die assessering en bevordering van die reg op voldoende voedsel as 'n wenslike ontwikkelingsdoelwit.<sup>184</sup> 'n Beter begrip van die normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel kan gevolglik gebruik word om *voedselsekerheid* as uitkoms/uitvloeisel van die verwesenliking van die reg op voldoende voedsel en ander verbandhoudende regte, beter te verstaan. Die erkenning van die belang van die reg op voldoende voedsel as 'n basis vir analisering, optrede en verantwoordingspligtigheid binne die breë konteks van voedselsekerheid, word gevolglik verwelkom en verg die erkenning van die *reg op voldoende voedsel* in die internasionale reg sowel as die Suid-Afrikaanse reg verdere bespreking in onderskeidelik hoofstukke 4 en 5 van hierdie studie.

Die belang van die *Voluntary Guidelines* en ander vermelde publikasies ter verwesenliking van die reg op voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid word gevolglik ook verwelkom. Die aanmoediging om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, is kenmerkend van al die bogenoemde publikasies. De Schutter<sup>185</sup> verduidelik dat 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling sal lei tot beter prioritisering van aktiwiteite, verhoogde staatsverantwoordelikheid en armoedeverligting. Sodanige benadering is dienooreenkomstig ook in ooreenstemming met die Verenigde Nasies se aanmoediging om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkelingsamewerking te volg.<sup>186</sup> Voedselsekerheid as 'n ontwikkelingsdoelwit sal gevolglik aandag in hoofstuk 3 van hierdie studie geniet, tesame met 'n bespreking van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen en meer spesifiek tot voedselsekerheid.

---

<sup>184</sup> Soos na verwys deur Eide *Food Security* 69. Sien par 3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van voedselsekerheid as 'n ontwikkelingsdoelwit.

<sup>185</sup> De Schutter *Madrid Conclusions* 2.

<sup>186</sup> Verenigde Nasies 2003 *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies* beskikbaar by <http://bit.ly/uusmb9>. Sien par 3.3 van hierdie studie.



<b>Hoofstuk 3: 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit .....</b>	<b>50</b>
<b>3.1 Inleidende opmerkings.....</b>	<b>50</b>
<b>3.2 Voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling.....</b>	<b>60</b>
3.3.1 Terminologie en omskrywing .....	60
3.3.2 Toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling te volg .....	63
<b>3.4 Sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering .....</b>	<b>65</b>
3.4.1 Die universele, interafhanklike, interverwante, onvervreembare en ondeelbare aard van menseregte.....	66
3.4.2 Deelname en inklusiwiteit .....	67
3.4.3 Verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg .....	76
3.4.4 Nie-diskriminasie, gelykheid en aandag aan kwesbare groepe.....	83
3.4.5 Bemagtiging .....	85
3.4.6 Skakeling met menseregte standaarde.....	86
<b>3.5 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid.....</b>	<b>87</b>
<b>3.6 Gevolgtrekking .....</b>	<b>91</b>

## Hoofstuk 3

### 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit

#### 3.1 Inleidende opmerkings

In hoofstuk 2<sup>1</sup> van hierdie studie is dit gestel dat voedselsekerheid, as 'n kontekstuele parameter vir die assessering en bevordering van die reg op voldoende voedsel, as 'n wenslike ontwikkelingsdoelwit beskou kan word.<sup>2</sup> Ook is daar kortliks verwys na die toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen te volg.<sup>3</sup>

Reeds in hoofstuk 1<sup>4</sup> van hierdie studie is voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit as een van die vertrekpunte van hierdie studie gelys. Alhoewel hoofstuk 3 nie ten doel het om sodanige stelling te motiveer of te bewys nie, het dié hoofstuk wel ten doel om voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit kortliks toe te lig asook om die toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen, maar gevolglik ook spesifiek met betrekking tot voedselsekerheid, uit te lig. Die volgende aspekte word vervolgens in hoofstuk 3 in oënskou geneem, naamlik:

- (a) voedselsekerheid as 'n ontwikkelingsdoelwit;
- (b) die toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen te volg;
- (c) die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling; en

---

<sup>1</sup> Sien par 2.5 van hierdie studie.

<sup>2</sup> Soos na verwys deur Eide *Food Security* 69.

<sup>3</sup> Sien par 3.3 van hierdie studie.

<sup>4</sup> Sien par 1.5 van hierdie studie.

(d) 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid.<sup>5</sup>

### 3.2 Voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit

Terwyl die definisie van voedselsekerheid gedurende die 1990's uitgebrei is om, bykomend tot die beskikbaarheid van en toegang tot voedsel, ook voorsiening te maak vir toegang tot voedsel wat veilig en voedsaam is,<sup>6</sup> het die Verenigde Nasies se *Development Programme* in die 1994 *Human Development Report*<sup>7</sup> die internasionale gemeenskap amptelik aan die idee van *menslike sekerheid*<sup>8</sup> as ontwikkelingskonsep bekend gestel. Menslike sekerheid is in die 1994 *Human Development Report*<sup>9</sup> gedefinieer as:

... safety from such chronic threats as *hunger*,<sup>10</sup> disease and repression and protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life - whether in homes, in jobs or in communities.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Die waarde van genoemde bespreking sal veral in hfst 6 van hierdie studie blyk, naamlik 'n inhoudelike bespreking en formulering van aanbevelings vir 'n voorgestelde raamwerkwet ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid.

<sup>6</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie waarin 'n breë oorsig van die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep gegee is.

<sup>7</sup> UNDP *Human Development Report 1994* 22 beskikbaar by <http://bit.ly/g18KS3> (hierna die *1994 Human Development Report*).

<sup>8</sup> *Human Security*.

<sup>9</sup> UNDP *1994 Human Development Report* 22.

<sup>10</sup> Eie beklemtoning.

<sup>11</sup> Alhoewel menslike sekerheid vir die eerste keer in die 1994 *Human Development Report* omskryf is, kan die oorsprong van dié begrip teruggevoer word na die "Four essential human freedoms" toespraak gelewer deur die destydse president van die Verenigde State van Amerika, President Franklin Roosevelt, op 6 Januarie 1941, naamlik: (a) vryheid van spraak en uitdrukking; (b) vryheid van elke persoon om God op sy eie manier te aanbid; en meer belangrik vir doeleindes van menslike sekerheid (c) "freedom from want" en (d) "freedom of fear." Sien in hierdie verband Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 151 en Ledesma *International Recognition* 23. Die aanhef tot die oorspronklike grondwet van die FAO van 1945 (beskikbaar by FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/udam9k>) is gedurende 1965 gewysig ten einde voorsiening te maak vir die versekering van die mensdom se vryheid van honger ("humanity's freedom from hunger") as doelstelling. Sien FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/vRFUsP>. Sien ook Ledesma *International Recognition* 23. Die reg om vry van honger te wees, is vervolgens vervat in die *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* van 1974 asook in a 11(2) van die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* welke

Dié definisie is later uitgebrei deur die Verenigde Nasies se *Commission on Human Security*<sup>12</sup> as:

... to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfilment. Human security means protecting fundamental freedoms - freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people's strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks for survival, livelihood and dignity.

Galadima<sup>13</sup> dui na aanleiding van bogenoemde omskrywing aan dat menslike sekerheid 'n inklusiewe term is wat, onder andere, aspekte van menseregte, humanitarisme, interne konflikhantering, inheemse mense-regte, omgewingsake, transnasionale beweging en spesifiek met betrekking tot hierdie studie menslike ontwikkeling insluit.<sup>14</sup> Menslike sekerheid word dienooreenkomstig as 'n persoonsentreerde benadering<sup>15</sup> tot die bevordering van vrede, sekerheid en ontwikkeling beskou.<sup>16</sup> Die begrip *sekerheid* in *menslike sekerheid* moet gevolglik nie uitsluitlik geïnterpreteer

---

instrumente in onderskeidelik para 4.2.7.1 en 4.2.4 van hierdie studie verder toegelig sal word.

<sup>12</sup> Commission on Human Security *Human Security Now* 4.

<sup>13</sup> Galadima 2006 *African Renaissance* 143.

<sup>14</sup> Menslike ontwikkeling word deur die UNDP 1994 *Human Development Report* 22 omskryf as die proses waardeur die reikwydte van mense se keuses verbreed word. Hierdie definisie is later toegelig deur die UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/7o5io8> as: "Human development can be defined as a process of enlarging people's choices and enhancing human capabilities ... and freedoms, enabling them to: live a long and healthy life, have access to knowledge and a decent standard of living, and participate in the life of their community and decisions effecting their lives."

<sup>15</sup> *People-centred approach*. Die beginsels van menslike sekerheid word volgens die Human Security Unit *Human Security in Theory and Practice* 12 gelys as: (a) persoonsentreerd; (b) multisektoraal; (c) omvattend; (d) konteks-spesifiek; en (e) voorkomend-georiënteerd.

<sup>16</sup> Human Security Unit *Human Security in Theory and Practice* 7.

word met die verwysing na die eng interpretasie van sekerheid as 'n defensiewe konsep nie,<sup>17</sup> maar eerder verwysend na:

[p]rotection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environmental hazards.<sup>18</sup>

In ooreenstemming met bogenoemde word die komponente van menslike sekerheid volgens die Verenigde Nasies se *Development Programme*<sup>19</sup> ingedeel as:

- (a) finansiële sekerheid;<sup>20</sup>
- (b) gesondheidsekerheid;<sup>21</sup>
- (c) omgewingsekerheid;<sup>22</sup>
- (d) persoonlike sekerheid;<sup>23</sup>
- (e) gemeenskapsekerheid;<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> Sodanige eng interpretasie verwys volgens die UNDP *1994 Human Development Report* 22 na *sekerheid* as: "... security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy" en verwys gevolglik na tradisionele sekuriteit of nasionale staatsekuriteit.

<sup>18</sup> UNDP *1994 Human Development Report* 22. Die Commission on Human Security *Human Security Now* 6 dui egter tereg aan dat menslike sekerheid en tradisionele staatsekuriteit nie wedersyds eksklusiewe konsepte is nie aangesien daarsonder menslike sekerheid nie sprake van tradisionele staatsekuriteit kan wees nie en omgekeerd. Vir meer inligting oor menslike sekerheid sien Commission on Human Security *Human Security Now* 1-40; King en Murray 2001-2002 *Political Science Quarterly* 585-610 asook Terblanche "Towards the Enhancement of Human Security through Transboundary Protected Areas" voordrag gelewer tydens die *TraProBio International Conference* gehou 11-12 November 2010 te Giessen, Duitsland.

<sup>19</sup> UNDP *1994 Human Development Report* 24-33. Sien ook Human Security Unit *Human Security in Theory and Practice* 16.

<sup>20</sup> Verwysend volgens die UNDP *1994 Human Development Report* 24-26 na 'n versekerde basiese inkomste. Gewoonlik van produktiewe en besoldigde werk of in die laaste instansie deur openbare gefinansierde veiligheidsnetze.

<sup>21</sup> Verwysend volgens die UNDP *1994 Human Development Report* 27-28 na 'n gesonde omgewing en voldoende toegang tot veilige en bekostigbare gesondheidsdienste.

<sup>22</sup> Verwysend volgens die UNDP *1994 Human Development Report* 28-30 na die beskerming van persone teen kort- en langtermyn verwoesting veroorsaak deur natuurlike en mensgemaakte bedreigings en die agteruitgang van die natuurlike omgewing.

<sup>23</sup> Verwysend volgens die UNDP *1994 Human Development Report* 30-31 na sekerheid teen fisiese geweld, insluitend oorlog, etniese spanning, misdaad en gesinsgeweld.

- (f) politiese sekerheid;<sup>25</sup> en veral van belang vir hierdie studie
- (g) voedselsekerheid.<sup>26</sup>

Voedselsekerheid (as komponent van menslike sekerheid) word in die 1994 *Human Development Report*<sup>27</sup> omskryf as fisiese en finansiële toegang tot basiese voedsel.<sup>28</sup>

Van verdere belang is die feit dat daar op bogenoemde ontwikkelingskomponente voortgebou word deur die *Millennium Development Goals* (hierna die *MDGs*), welke ontwikkelingsdoelwitte die gevolg is van die *Millennium Summit* van 6-8 September 2000 gehou te New York, VSA en die gepaardgaande *Millennium Declaration*.<sup>29</sup> In die *Millennium Declaration* word sekere fundamentele waardes as noodsaaklik vir internasionale verhoudinge in die een en twintigste eeu geag, naamlik: (a) vryheid; (b) gelykheid; (c) solidariteit; (d) verdraagsaamheid; (e) respek vir die natuur; en (f) gedeelde verantwoordelikheid.<sup>30</sup> Ten einde hierdie gedeelde waardes na optrede om te skakel, is sleuteldoelwitte geïdentifiseer waaraan spesiale betekenis toegeken word.<sup>31</sup> Die temas van die doelwitte is: (a) vrede,

---

<sup>24</sup> Verwysend volgens die UNDP *1994 Human Development Report* 31-32 na die sekerheid wat lidmaatskap tot 'n groep (bv 'n familie-eenheid, gemeenskap, organisasie of etniese groep) verleen, welke groep 'n kulturele identiteit en 'n ondersteunende waardestelsel verleen.

<sup>25</sup> Verwysend volgens die UNDP *1994 Human Development Report* 32-33 na 'n samelewing waarbinne basiese menseregte beskerm word.

<sup>26</sup> Sien UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/t3Ju17> vir die jaarlikse menslike ontwikkelingsverslae.

<sup>27</sup> UNDP *1994 Human Development Report* 27.

<sup>28</sup> Sien egter par 2.2 van hierdie studie vir 'n uitgebreide en aangepaste definisie van voedselsekerheid soos algemeen erken word.

<sup>29</sup> *Millennium Declaration* beskikbaar by <http://bit.ly/7pVrID> aangeneem deur die Verenigde Nasies se Algemene Vergadering in Resolusie A/Res/55/2 op 18 September 2000. Vir agtergrondinligting tot die *Millennium Summit* van 6-8 September 2000 gehou te New York, VSA (wat die *Millennium Declaration* voorafgegaan het), sien Verenigde Nasies 2000 <http://bit.ly/sEBG7o>.

<sup>30</sup> Sien *Millennium Declaration* afd 1 par 6 vir 'n uiteensetting van elk van hierdie fundamentele waardes.

<sup>31</sup> *Millennium Declaration* par 7.

sekuriteit en ontwapening;<sup>32</sup> (b) ontwikkeling en die uitwissing van armoede;<sup>33</sup> (c) beskerming van die gemeenskaplike omgewing;<sup>34</sup> (d) menseregte, demokrasie en goeie bestuur;<sup>35</sup> (e) beskerming van kwesbare persone en groepe;<sup>36</sup> (f) voldoening aan die spesiale behoeftes van Afrika;<sup>37</sup> en (g) versterking van die Verenigde Nasies.<sup>38</sup> Hierdie nuwe globale vennootskap om uiterste armoede te verlig met 'n sperdatum van 2015 is later verwoord in die *MDGs*.<sup>39</sup> Die belang van die *MDGs* (in die algemeen maar ook vir doeleindes van hierdie studie) word in *The Millennium Development Goals Report*<sup>40</sup> van 2010 verwoord as:

[t]he Goals represent human needs and basic rights that every individual around the world should be able to enjoy - freedom from extreme poverty and hunger; quality education, productive and decent employment, good health and shelter; the right of women to give birth without risking their lives; and a world where environmental sustainability is a priority, and women and men live in equality. Leaders also pledged to forge a wide-ranging global partnership for development to achieve these universal objectives.

Die *MDGs* bestaan gevolglik uit agt doelwitte, naamlik:<sup>41</sup>

- (a) Doelwit 1: Die uitwissing van uiterste armoede en honger.
- (b) Doelwit 2: Bereiking van universele primêre onderwys.
- (c) Doelwit 3: Die bevordering van geslagsgelykheid en die bemagtiging van vroue.
- (d) Doelwit 4: Die vermindering van die sterftesyfer van kinders.

---

<sup>32</sup> *Millennium Declaration* para 8-10.

<sup>33</sup> *Millennium Declaration* para 11-20.

<sup>34</sup> *Millennium Declaration* para 21-23.

<sup>35</sup> *Millennium Declaration* para 24-25.

<sup>36</sup> *Millennium Declaration* par 26.

<sup>37</sup> *Millennium Declaration* para 27-28.

<sup>38</sup> *Millennium Declaration* para 29-31.

<sup>39</sup> Die *MDGs* is beskikbaar by UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/97DTeb>.

<sup>40</sup> Verenigde Nasies *The Millennium Development Goals Report* 2010 beskikbaar by <http://bit.ly/vp10Aa>.

<sup>41</sup> Sien UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/97DTeb>.

- (e) Doelwit 5: Bevordering van die gesondheid van moeders.
- (f) Doelwit 6: Om HIV/VIGS, malaria en ander siektes te beveg.
- (g) Doelwit 7: Om omgewingsvolhoubaarheid te verseker.
- (h) Doelwit 8: Om 'n globale vennootskap vir ontwikkeling te ontwikkel.<sup>42</sup>

Die verband tussen menslike sekerheid en die *MDGs* lê daarin dat die *MDGs* gemik is op die vermindering van bestaande menslike onsekerhede/tekortkominge of gebreke. Alhoewel menslike sekerheid eerder voorkomende maatreëls vereis, is die *MDGs* in reaksie op bestaande onsekerhede/tekortkominge of gebreke. Die *MDGs* voorsien konkrete, numeriese maatstawwe om uiterste armoede aan te spreek en die belang van die *MDGs* word deur die Verenigde Nasies se *Development Programme*<sup>43</sup> verwoord as:

The MDGs ... provide a framework for the entire international community to work together towards a common end – making sure that human development reaches everyone, everywhere. If these goals are achieved, world poverty will be cut by half, tens of millions of lives will be saved, and billions more people will have the opportunity to benefit from the global economy.

Die genoemde agt *MDGs* word afgebreek in 21 kwantifiseerbare teikens wat aan die hand van altesaam 60 aanwysers gemeet word.<sup>44</sup> So byvoorbeeld word doelwit 1, naamlik die uitwissing van uiterste armoede en honger, na 3 teikens afgebreek, naamlik om:

---

<sup>42</sup> Verdere verwickelinge met betrekking tot die *Millennium Declaration* en die *MDGs* sluit in die 2005 *World Summit* (sien Verenigde Nasies 2005 <http://bit.ly/rrMVYc>); die 2008 *High-Level Event on the Millennium Development Goals* (sien Verenigde Nasies 2008 <http://bit.ly/spvJ9T>); die *UN Millennium Project* (sien Millennium Project Datum Onbekend <http://bit.ly/iONPE>); die *UN Millennium Campaign* (sien Verenigde Nasies Datum Onbekend <http://bit.ly/fMBJv>); en die 2010 *Millennium Development Goals Summit* (sien UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/cMGrDS>). Vir verslae en statistiek rakende die globale, regionale en individuele lande se vordering met betrekking tot die bereiking van die *MDGs* sien MDG Monitor Datum Onbekend <http://bit.ly/KH1nr>.

<sup>43</sup> UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/97DTeb>.

<sup>44</sup> UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/97DTeb>.



- (a) die aantal mense wat op minder as 'n dollar<sup>45</sup> 'n dag leef, te halveer;<sup>46</sup>
- (b) volle en produktiewe werk (indiensneming) en behoorlike werk vir almal te bereik, insluitend vroue en jong mense;<sup>47</sup> en
- (c) die aantal mense wat honger ly te halveer.<sup>48</sup>

Menslike sekerheid word gekenmerk deur die feit dat die komponente van menslike sekerheid met mekaar verbind en interafhanklik is.<sup>49</sup> 'n Bedreiging van een komponent sal waarskynlik ook ander komponente bedreig. Die *Human Security Unit*<sup>50</sup> verwys na dié toedrag van sake as die *domino*-effek en illustreer die effek met die volgende voorbeeld:

Violent conflict can lead to deprivation and poverty which in turn could lead to resource depletion, infectious diseases, education deficits etc.

Alhoewel die *MDGs* in spesifieke doelwitte geformuleer is, is elk van die *MDGs* ook soortgelyk aan mekaar verbind en interafhanklik. Byvoorbeeld, die bereiking van doelwit 1, naamlik die uitwissing van armoede en honger, het direkte toepassing op beide finansiële sekerheid en voedselsekerheid weens die invloed wat maatreëls ter voorkoming en bekamping van werkloosheid, armoedeverligting-strategieë en maatskaplike bystand op individue en huishoudings se finansiële toegang tot voedsel het.<sup>51</sup> Indirek het die bereiking van doelwit 1 'n invloed op gesondheidsekerheid deurdat toegang tot voedsel wat voedsaam en veilig is weer 'n invloed op individue

---

<sup>45</sup> Amerikaanse dollar.

<sup>46</sup> Teiken 1a. Sien UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/4KQSxR>.

<sup>47</sup> Teiken 1b. Sien UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/4KQSxR>.

<sup>48</sup> Teiken 1c. Sien UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/4KQSxR>. Weens die aard en die omvang van hierdie studie kan elk van die spesifieke teikens van die verskillende doelwitte egter nie hier weergegee word nie. Sien in hierdie verband UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/97DTeb>.

<sup>49</sup> Human Security Unit *Human Security in Theory and Practice 7*.

<sup>50</sup> Human Security Unit *Human Security in Theory and Practice 7*.

<sup>51</sup> Sien onder andere par 2.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van *finansiële* toegang tot voedsel.

se gesondheid uitoefen. Indirek sal die bereiking van doelwitte 2 en 3 ook 'n invloed op voedselsekerheid uitoefen deurdat individue (insluitend vroue) wat bemagtig en goed ingelig is,<sup>52</sup> ingeligte keuses rakende voedsame en veilige voedsel kan maak.<sup>53</sup> Aangesien voedselsekerheid verwys na toegang<sup>54</sup> tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel om aan dieet en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en *gesonde lewe* te voldoen,<sup>55</sup> sal die bereiking van doelwit 6, naamlik om HIV/VIGS, malaria en ander siektes te beveg, ook sekere uitdagings aan voedsel- en voedingsekerheid as komponent van menslike sekerheid stel.

Voedselsekerheid vind toepassing binne die breë konteks van volhoubaarheid.<sup>56</sup> *General Comment 12*<sup>57</sup> dui aan dat die idee van volhoubaarheid intrinsiek met die idee van *voldoende* voedsel verbind is, deurdat dit impliseer dat voedsel vir beide die huidige en toekomstige generasies toeganklik moet wees en gevolglik die idee van langtermyn beskikbaarheid en toeganklikheid inkorporeer.<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup> Insluitend onderwys op primêre vlak. Sien ook para 3.4.5-3.4.4 van hierdie studie.

<sup>53</sup> Sien ook par 6.6.7.1 van hierdie studie.

<sup>54</sup> Fisies, maatskaplik en finansiële. Sien par 2.2 van hierdie studie.

<sup>55</sup> Soos gedefinieer in par 2.2 van hierdie studie.

<sup>56</sup> In par 3.1 van hierdie studie is aangedui dat hfst 3 nie ten doel het om voedselsekerheid as 'n ontwikkelingsdoelwit te motiveer of te bewys nie. Hfst 3 het gevolglik ook nie ten doel om 'n teoretiese bespreking van ontwikkeling, insluitend volhoubare ontwikkeling en volhoubaarheid, te bied nie. Sien in hierdie verband Du Plessis *Earthlife Africa* 103-109; Du Plessis en Nel 2001 *SAJELP* 1-37; Nel 2001 *SAJELP* 105-118; Kotzé 2003 *PER* 1-16; Scholtz 2005 *TSAR* 69-85; Du Plessis en Rautenbach 2010 *PER* 27-71; Feris 2010 *PER* 73-99; Verschuuren 2006 *PER* 1-57; en Paterson 2006 *SALJ* 53-62.

<sup>57</sup> *General Comment 12: The Right to Adequate Food* (reeds afgekort na *General Comment 12*) par 7.

<sup>58</sup> Sien ook Brand *The Right to Food* 158 en Ledesma *International Recognition* 30. Sien ook par 2.2 van hierdie studie waarin *stabiliteit van voorsiening* as een van die elemente van voedselsekerheid geïdentifiseer is. Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

Die *Rome Declaration on World Food Security* van 1996<sup>59</sup> het sewe pligte vir die bereiking van volhoubare voedselsekerheid gestipuleer, naamlik:

- we will ensure an enabling political, social, and economic environment designed to create the best conditions for the eradication of poverty and for durable peace, based on full and equal participation of women and men, which is most conducive to achieving sustainable food security for all;
- we will implement policies aimed at eradicating poverty and inequality and improving physical and economic access by all, at all times, to sufficient, nutritionally adequate and safe food and its effective utilization;
- we will pursue participatory and sustainable food, agriculture, fisheries, forestry and rural development policies and practices in high and low potential areas, which are essential to adequate and reliable food supplies at the household, national, regional and global levels, and combat pests, drought and desertification, considering the multifunctional character of agriculture;
- we will strive to ensure that food, agricultural trade and overall trade policies are conducive to fostering food security for all through a fair and market-oriented world trade system;
- we will endeavour to prevent and be prepared for natural disasters and man-made emergencies and to meet transitory and emergency food requirements in ways that encourage recovery, rehabilitation, development and a capacity to satisfy future needs;
- we will promote optimal allocation and use of public and private investments to foster human resources, sustainable food, agriculture, fisheries and forestry systems, and rural development, in high and low potential areas;
- we will implement, monitor, and follow-up this Plan of Action at all levels in cooperation with the international community.

Die algemene tema van riglyn 8 van die *Voluntary Guidelines*<sup>60</sup> bevestig dienooreenkomstig die belang van fasilitering van volhoubare, nie-diskriminerende en veilige toegang tot en gebruik van hulpbronne<sup>61</sup> in ooreenstemming met nasionale en internasionale reg, en die beskerming

---

<sup>59</sup> Sien par 4.2.7.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die 1996 *Rome Declaration on World Food Security*.

<sup>60</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 16.

<sup>61</sup> Insluitend natuurlike hulpbronne soos grond (sien riglyn 8B); water (sien riglyn 8C); en genetiese hulpbronne (sien riglyn 8D).

van bates vir mense se lewensbestaan.<sup>62</sup> So byvoorbeeld word lande in riglyn 8.1 van die *Voluntary Guidelines*<sup>63</sup> aangemoedig om die regte van individue met betrekking tot hulpbronne soos grond, water, bosbou, visserij en lewende hawe te respekteer en te beskerm sonder enige diskriminasie. Ook vereis die *Comprehensive Framework for Action*<sup>64</sup> die ontwikkeling van beleid rakende natuurlike hulpbronne, welke beleid deursigtig, billik, geslags sensitief en konteksgepas moet wees. Voorts moet natuurlike hulpbronbestuursbeleid aangeleenthede soos biodiversiteit, ekosisteme bestuur en omgewingsbestuur oorweeg.<sup>65</sup>

### **3.3 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling**

#### **3.3.1 Terminologie en omskrywing**

Met verwysing na die werk van Piron<sup>66</sup> dui Mapulanga-Hulston<sup>67</sup> aan dat 'n onderskeid tussen 'n *menseregte-gebaseerde benadering* en 'n *regte-gebaseerde benadering* getref kan word:

---

<sup>62</sup> Sien riglyn 8.1 van die FAO *Voluntary Guidelines* 16.

<sup>63</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 16.

<sup>64</sup> High-Level Task Force *Comprehensive Framework for Action* 20.

<sup>65</sup> High-Level Task Force *Comprehensive Framework for Action* 20. Volgens riglyn 8.13 van die FAO *Voluntary Guidelines* 19 moet lande spesifieke nasionale beleide, regsinstrumente en ondersteunende meganismes oorweeg om die ekologiese volhoubaarheid en die dra vermoë van ekosisteme te beskerm ten einde 'n moontlikheid vir verhoogde, volhoubare voedselproduksie te verseker. Voorts moet sodanige nasionale beleide, regsinstrumente en ondersteunende meganismes dien om waterbesoedeling te voorkom, die vrugbaarheid van grond te beskerm en die volhoubare bestuur van visserij en bosbou te bevorder. Sien FAO *Voluntary Guidelines* 19. Sien ook hfst 7 van hierdie studie vir 'n bespreking van hersiening van sektorale wetgewing. Omgewingsvolhoubaarheid, soos in doelwit 7 van die MDGs geformuleer, het gevolglik verreikende implikasies vir verskeie komponente van menslike sekerheid insluitend vir voedselsekerheid. Die spesifieke teikens vir doelwit 7, omgewingsvolhoubaarheid, word soos volg deur die UNDP Datum Onbekend <http://bit.ly/4eN9xJ> gegee, naamlik: (a) om die beginsels van volhoubare ontwikkeling in die beleid en programme van lande te integreer en om die verlies aan omgewingshulpbronne om te keer (teiken 7a); (b) die verlies aan biodiversiteit te verminder (teiken 7b); (c) die aantal mense wat sonder volhoubare toegang tot veilige drinkwater en basiese sanitasie leef, te halveer (teiken 7c); en (d) om aansienlike verbetering in die lewe van ten minste 100 miljoen krotbewoners (*slum dwellers*) teen 2020 te bereik (teiken 7d).

<sup>66</sup> Piron 2003 <http://bit.ly/rwtPX3>.

... the former<sup>68</sup> is seen as being linked more explicitly to the international human rights framework<sup>69</sup> and is described by some as 'legalistic', while the latter<sup>70</sup> is seen as emphasising the importance of 'empowerment' of poor and marginalised groups to claim their rights, and may make more of an inspirational use of human rights language.

Dit blyk egter dat bogenoemde onderskeid tussen dié twee begrippe nie noodwendig in literatuur gevolg word nie maar dat die begrippe eerder as sinonieme van mekaar beskou word. Die *Voluntary Guidelines* maak byvoorbeeld meestal van die begrip *human rights-based* gebruik terwyl die riglyne vervat in die *Voluntary Guidelines* aansluit by beide die internasionale menseregte raamwerk sowel as fokus op die bemagtiging van behoeftige en gemarginaliseerde groepe. Vir doeleindes van hierdie studie sal die benadering deur Mapulanga-Hulston<sup>71</sup> gevolg word, naamlik dat die twee terme verwisselend gebruik word om te verwys na die benadering waarin beide internasionale menseregte en die bemagtiging van persone as noodsaaklik in die verwesenliking van voedselsekerheid beskou word.

'n Menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling word in sy eenvoudigste vorm omskryf as:

... a framework for the pursuit of human development that is normatively based on, and operationally directed to, the development of capacities to realise human rights.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Mapulanga-Hulston 2009 *SAJHR* 308.

<sup>68</sup> 'n Menseregte-gebaseerde benadering.

<sup>69</sup> Naamlik 'n raamwerk van idees gebaseer op die *Universal Declaration of Human Rights* wat deur die Verenigde Nasies gedurende 1948 aangeneem is asook op verbandhoudende verdrae en ander internasionale instrumente (sien par 4.2 van hierdie studie). Sien ook Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1203.

<sup>70</sup> 'n Regte-gebaseerde benadering.

<sup>71</sup> Mapulanga-Hulston 2009 *SAJHR* 308.

<sup>72</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

Bogenoemde definisie behels, volgens Tomas,<sup>73</sup> dat 'n menseregte-gebaseerde benadering: (a) menslike ontwikkeling ten doel het;<sup>74</sup> (b) poog om menslike ontwikkeling weens fundamentele redes<sup>75</sup> en normatiewe oorwegings<sup>76</sup> op menseregte te baseer; en (c) beoog om kapasiteit te ontwikkel.

'n Meer omvattende definisie word deur Maxwell<sup>77</sup> verskaf, naamlik:

[a] rights-based approach to development sets the achievement of human rights as an objective of development. It uses thinking about human rights as the scaffolding of development policy. It invokes the international apparatus of human rights accountability in support of development action. In all of these, it is concerned not just with civil and political (CP) rights (the right to a trial, not to be tortured), but also with economic, social and cultural (ESC) rights (the right to food, housing, a job) ...

Mechlem<sup>78</sup> definieer 'n regte-gebaseerde benadering na aanleiding van die karaktereenskappe daarvan, naamlik:

... its basis on human dignity, its explicit acknowledgement of existing human rights standards, its transparency, accountability, and empowerment dimension, particularly through participation, non-discrimination, and attention to vulnerable groups.

Uit bogenoemde karaktereenskappe word die volgende dimensies tot 'n regte-gebaseerde benadering geïdentifiseer, naamlik 'n: (a) menswaardigheidsdimensie; (b) erkenningsdimensie; (c) deursigtigheidsdimensie; (d) verantwoordbaarheidsdimensie; en (e) bemagtigingsdimensie.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>74</sup> Sien par 3.2 van hierdie studie vir 'n omskrywing van *menslike ontwikkeling*.

<sup>75</sup> Bv vir armoedeverligting. Sien Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>76</sup> Naamlik verpligtinge wat deur die internasionale menseregteraaamwerk geskep word.

<sup>77</sup> Maxwell 1993 *ODI: Briefing Paper 1*.

<sup>78</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 646-647.

<sup>79</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 646-647.

Inhoudelike aspekte van bovermelde dimensies sal verder in paragraaf 3.4 van hierdie studie bespreek word.

### 3.3.2 *Toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling te volg*

Die toenemende aandag wat die reg op voldoende voedsel en voedselsekerheid die laaste paar jaar geniet het, is nie geïsoleerde ontwikkeling nie, maar maak deel uit van 'n toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling en armoedeverligting te volg.<sup>80</sup>

In die 1997 *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*<sup>81</sup> het die destydse Sekretaris-Generaal van die Verenigde Nasies, Kofi Annan, 'n beroep op alle entiteite van die Verenigde Nasies gedoen om menseregte in hul onderskeie aktiwiteite en programme binne die raamwerk van hul onderskeie mandate, deur te voer.<sup>82</sup> Gevolglik word aangedui dat sedert 1997, 'n aantal agentskappe van die Verenigde Nasies 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkelingsamewerking aangeneem het maar dat elke agentskap dikwels sy eie interpretasie tot die benadering gehad het en hoe dié benadering geoperasionaliseer moet word.<sup>83</sup> Weens inter-agentskapsamewerking op globale, regionale en nasionale vlak het 'n behoefte aan 'n gemeenskaplike begrip van hierdie benadering en die

---

<sup>80</sup> Sien Mapulanga-Hulston 2009 *SAJHR* 307-308 en Maxwell 1993 *ODI: Briefing Paper* 1. Sien Hamm 2001 *Human Rights Quarterly* 1005; Du Plessis 2007 *Politeia* 211-212; en Maxwell 1993 *ODI: Briefing Paper* 1 vir 'n uiteensetting van die ontwikkeling van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling.

<sup>81</sup> Verenigde Nasies Datum Onbekend <http://bit.ly/v32jGi>.

<sup>82</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>. Sodanige aanmoediging volg natuurlik op die feit dat die Verenigde Nasies op die beginsels van vrede, geregtigheid, vryheid en menseregte gefundeer is. Sien in hierdie verband Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>83</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

implikasies vir ontwikkelingsprogrammering ontstaan.<sup>84</sup> 'n Verklaring van genoemde gemeenskaplike begrip, naamlik *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies* (hierna die *Statement of Common Understanding*) is gedurende die *Interagency Workshop on a Human Rights Based Approach* van 3-5 Mei 2003 geformuleer.<sup>85</sup>

Die genoemde gemeenskaplike begrip van 'n menseregte-gebaseerde benadering is gevolglik verwoord in die volgende drie stellings, naamlik:<sup>86</sup>

1. All programmes of development co-operation, policies and technical assistance should further the realisation of human rights as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments.<sup>87</sup>
2. Human rights standards contained in, and principles derived from, the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments guide all development cooperation and programming in all sectors<sup>88</sup> and in all phases of the programming process.

---

<sup>84</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>85</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>. Vir 'n verdere bespreking van die *Statement of Common Understanding* sien Sarelin 2007 *Human Rights Quarterly* 460-488 en McInerney-Lankford 2009 *Journal of Human Rights Practice* 51-82.

<sup>86</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>87</sup> Sien hfst 4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Universal Declaration of Human Rights* en ander internasionale menseregte instrumente. Die *Statement of Common Understanding* bevestig dat: "In a human rights-based approach to programming and development cooperation, the aim of all activities is to contribute directly to the realization of one or several human rights." Sien in hierdie verband Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>88</sup> Sektore na verwys in die *Statement of Common Understanding* sluit in: gesondheid, onderwys, bestuur, voeding, water, sanitasie, HIV/Vigs, indiensneming en arbeidsverhoudinge sowel as maatskaplike en ekonomiese sekerheid. Sien Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>. Voorts sluit dit alle ontwikkelingsamewerking gerig op die bereiking van die MDGs in, soos in par 3.2 van hierdie studie na verwys. Sien in hierdie verband Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>. Dienooreenkomstig die *Statement of Common Understanding*, volg die FAO 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedsel-sekerheid, soos veral uit die *Voluntary Guidelines* (sien par 2.4.1 van hierdie studie) blyk en aangevul word deur die publikasies wat deel van die *Right to Food Methodological Toolbox* uitmaak (sien par 2.4.2 van hierdie studie). Sien ook Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uUs094>.



3. Development cooperation contributes to the development of the capacities of 'duty-bearers' to meet their obligations and/or of 'rights-holders' to claim their rights.<sup>89</sup>

Sedert die 2003 *Statement of Common Understanding* het die Verenigde Nasies verskeie opleidingspublikasies vir die toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering en ander verbandhoudende publikasies die lig laat sien.<sup>90</sup>

Veral van belang is die beroep, soos in punt 2 van die *Statement of Common Understanding* hierbo geformuleer, dat menseregte standaarde en beginsels ontwikkelingsamewerking moet lei. In paragraaf 3.4 van hierdie studie sal sodanige standaarde en beginsels (ook na verwys as *sleutelemente* van 'n menseregte-gebaseerde benadering) toegelig word.

### **3.4 Sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering**

In paragraaf 3.3.2 is genoem dat die *Statement of Common Understanding*<sup>91</sup> 'n beroep doen dat menseregte standaarde en beginsels ontwikkelingsamewerking moet lei. Sodanige menseregte beginsels sluit in: (a) die universele, interafhanklike, interverwante, onvervreembare en ondeelbare aard van menseregte; (b) nie-diskriminasie en gelykheid; (c) deelname en inklusiwiteit; (d) verantwoordingspligtigheid; en (e) die heerskappy van die reg.<sup>92</sup> Tesame met (f) aandag aan kwesbare groepe,<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> In hierdie verband dui die *Statement of Common Understanding* aan dat in 'n menseregte-gebaseerde benadering: "... human rights determine the relationship between individuals and groups with valid claims (rights-holders) and State and non-state actors with correlative obligations (duty-bearers). It identifies *rights-holders* (and their entitlements) and corresponding *duty-bearers* (and their obligations) and works towards strengthening the capacities of rights-holders to make their claims, and of duty-bearers to meet their obligations." Sien Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>. Sien ook par 3.4.3 van hierdie studie.

<sup>90</sup> Sien bv UNDG Datum Onbekend <http://bit.ly/viiMAj> vir voorbeelde van sodanige opleidingspublikasies. Verdere publikasies is beskikbaar by Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/6MH5ZB>.

<sup>91</sup> Sien Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>92</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

(g) bemagtiging;<sup>94</sup> en (h) skakeling met menseregte standarde,<sup>95</sup> word daar dikwels na sodanige menseregte beginsels as die *sleutel-elemente* van 'n menseregte-gebaseerde benadering verwys, welke sleutel-elemente vervolgens toegelig sal word.<sup>96</sup>

### 3.4.1 *Die universele, interafhanklike, interverwante, onvervreembare en ondeelbare aard van menseregte*

Die *Statement on Common Understanding*<sup>97</sup> bevestig dat menseregte universeel en onvervreembaar is,<sup>98</sup> maar ook ondeelbaar aangesien menseregte inherent tot die waardigheid van elke persoon is, ongeag of die regte van 'n burgerlike, kulturele, ekonomiese, politieke of sosiale aard is.<sup>99</sup> Menseregte geniet gevolglik, volgens die *Statement of Common Understanding*,<sup>100</sup> gelyke status en kan dienooorenkoms nie in hiërargiese orde geplaas word nie. Die interafhanklike en interverwante aard van menseregte word deur die *Statement of Common Understanding*<sup>101</sup> toegelig

---

<sup>93</sup> Sien, onder andere, Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM> en Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205-1206.

<sup>94</sup> Sien, onder andere, Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM> en Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205-1206.

<sup>95</sup> Sien ook Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9> se verwysing na menseregte standarde in die *Statement of Common Understanding* punt 2.

<sup>96</sup> Sien ook Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM> en Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204-1206. Elk van die menseregte beginsels of sleutel-elemente kan herlei word na die dimensies van 'n menseregte-gebaseerde benadering soos in par 3.3.1 van hierdie studie genoem.

<sup>97</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>98</sup> Sien in hierdie verband Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>, naamlik: "Human rights are universal and inalienable. All people everywhere in the world are entitled to them. The human person in whom they inhere cannot voluntarily give them up. Nor can others take them away from him or her. As stated in Article 1 of the UDHR, 'All human beings are born free and equal in dignity and rights'."

<sup>99</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>100</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>101</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

deurdat die verwesenliking van een reg dikwels gedeeltelik of in geheel afhang van die verwesenliking van ander regte.<sup>102</sup>

### 3.4.2 Deelname en inklusiwiteit

Volgens die *Statement of Common Understanding*<sup>103</sup> is "every person and all peoples" geregtig op aktiewe, vrye en betekenisvolle deelname in, bydraes tot en die uitoefening van burgerlike, ekonomiese, sosiale, kulturele en politieke ontwikkeling waarbinne menseregte en fundamentele vryhede verwesenlik kan word. 'n Menseregte-gebaseerde benadering berus dienoooreenkomstig op die idee dat persone die reg asook die verpligting het om aan die burgerlike lewe deel te neem, insluitend deelname in die ontwikkeling, implementering en evaluering van beleide en programme.<sup>104</sup>

Volgens Tomas<sup>105</sup> behels deelname om beide die draers van regte en die vernaamste pligdraers in die evaluering, besluitneming en implementering van ontwikkelingstrategieë betrokke te kry. Deelname in 'n menseregte-gebaseerde benadering moet egter gekwalifiseer word as aktiewe, vrye en

---

<sup>102</sup> Weens die feit dat die universele, interafhanklike, interverwante, onvervreembare en ondeelbare aard van menseregte in verskeie afdelings van hierdie studie voorkom sal daar vir doeleindes van hierdie bespreking volstaan word by die *Statement of Common Understanding* se verwysing na die universele, interafhanklike, interverwante, onvervreembare en ondeelbare aard van menseregte. Die interafhanklike en interverwante aard van menseregte vereis in die voedselsekerheidskonteks verwysing na verskeie verbandhoudende menseregte soos verskans in die *Grondwet*, onder andere: (a) die reg op gelykheid (a 9); (b) die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste (a 27(1)(a)); (c) onderwysregte (a 29); (d) arbeidsaangeleenthede (a 23); (e) die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid (a 27(1)(c)); die reg op toegang tot voldoende water (a 27(1)(b)); (g) toegang tot grond (a 25(5)); (h) kulturele regte (a 30); (i) vryheid van uitdrukking (a 16); vryheid van vergadering, betoging, linievorming en petisie; (a 17); vryheid van assosiasie (a 18); en die reg op regverdige administratiewe optrede (a 33). Sien figuur 1 van hierdie studie vir 'n skematiese uiteensetting van 'n instaatstellende omgewing waarbinne die verwesenliking van bg menseregte 'n wesenlike rol speel. Sien ook Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 141-159. Die interafhanklike en interverwante aard van menseregte in die voedselsekerheidskonteks vind verder toepassing in verskeie afdelings van hfst 6 van hierdie studie. Sien spesifiek para 6.6.5; 6.6.7-6.6.8 en 6.6.12.

<sup>103</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>104</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205. Sien ook a 195(1) van die *Grondwet*.

<sup>105</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

betekenisvolle deelname en moet nie met konsultasie verwar word nie, deurdat deelname ontwikkelingsbesluite moet vorm en bepaal.<sup>106</sup>

Sekere voorvereistes bestaan om bogenoemde aktiewe, vrye en betekenisvolle deelname te verseker. So byvoorbeeld word toegang tot inligting en voldoende organisatoriese kapasiteit vereis.<sup>107</sup> Ook die *Voluntary Guidelines*<sup>108</sup> verwys na die reg om inligting te soek, te ontvang en inligting oor te dra as onontbeerlik vir 'n menseregte-gebaseerde benadering. Die *Voluntary Guidelines*<sup>109</sup> vereis bemagtiging om individue in staat te stel om in openbare sake deel te kan neem. Dienooreenkomstig dui Chilton en Rose<sup>110</sup> aan dat deursigtigheid van kardinale belang is om openbare deelname te verhoog.

In 'n grondwetlike demokratiese samelewing soos Suid-Afrika, speel die verskillende vorme van demokrasie 'n sentrale rol in die publiek se deelname en betrokkenheid in openbare sake. Die *Grondwet*, is volgens die aanhef tot die *Grondwet*, aangeneem deur die verkose verteenwoordigers om, onder andere, (a) 'n samelewing gegrond op demokratiese waardes te skep; (b) die grondslag te lê vir 'n demokratiese en oop samelewing waarin die regering gegrondves op die *wil van die bevolking* is; en (c) 'n verenigde en demokratiese Suid-Afrika te bou wat sy regmatige plek as 'n soewereine staat in die gemeenskap van nasies kan inneem.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>107</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>108</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 6.

<sup>109</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 6. Sien par 3.4.5 van hierdie studie vir 'n bespreking van bemagtiging as sleutel-element tot 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling.

<sup>110</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205.

<sup>111</sup> Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 79 dui aan dat die 1996 *Grondwet* 'n keerpunt in die grondwetlike geskiedenis van Suid-Afrika tot gevolg gehad het. Currie en De Waal *Bill of Rights 2* dui egter tereg aan dat die *Interim Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 200 van 1993 reeds revolusionêr in die oprigting van 'n post-apartheid staat was. Van die veranderinge wat deur die *Interim Grondwet* teweeg gebring is, word deur Currie en De Waal *Bill of Rights 2* uitgelig as: (a) die erkenning van politieke en burgerlike regte vir alle burgers, ongeag van ras; (b)

Grondwetlike demokrasie is een van die basiese beginsels wat die grondwetlike orde onderlê en word ingevolge artikels 1(c) en 2 van die *Grondwet* op die oppergesag van die *Grondwet* en die heerskappy van die reg gefundeer.<sup>112</sup> Daar word na grondwetlike demokrasie in verskeie bepalinge van die *Grondwet* verwys.<sup>113</sup> Artikel 7(1) van die *Grondwet* verklaar byvoorbeeld dat die Handves van Regte 'n hoeksteen van die demokrasie in Suid-Afrika is en dit bevestig die demokratiese waardes van menswaardigheid, gelykheid en vryheid.<sup>114</sup>

---

die vervanging van parlementêre soewereiniteit met grondwetlike oppergesag; en (c) die vervanging van 'n sterk sentrale regering met 'n regeringstelsel waarin die wetgewende en uitvoerende gesag verdeel is tussen nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfere. Currie en De Waal *Bill of Rights* 6 dui aan dat die 1996 *Grondwet* die Suid-Afrikaanse grondwetlike revolusie voltooi. A 234 van die *Grondwet* verwys na die kultuur van demokrasie wat deur die *Grondwet* ingestel is. Gevolglik is Devenish *Constitutional Law* par 9 van mening dat: "South Africa is involved in the construction of a democratic society, with judicial supervision of the exercise of the majority will, which must operate in accordance with the letter and spirit of the Constitution."

<sup>112</sup> Sien in hierdie verband *Majake v Commission for Gender Equality and Others* 2010 1 SA 87 (GSJ) par 55 asook *Du Toit v Minister for Safety and Security* 2010 1 (SACR) 1 (KH). Devenish *Constitutional Law* par 8 dui die belang van grondwetlike demokrasie aan as: "... in a democracy, minorities, like individuals, require protection. Some of these minorities may not be sufficiently powerful to make their influence felt in the institutions and fora of government and state. It is for the courts to ensure that their rights, guaranteed in the constitution, are in fact upheld. Constitutional democracy is patently more than mere majority rule. It is a complex phenomenon of political morality in which the majority, minorities and individuals have rights and obligations, which the courts must interpret, apply and protect. In so doing constitutional democracy must give expression to the universal values embodied in the bill of rights and the constitution. A transient majority cannot therefore override the guaranteed rights of minorities or the individual."

<sup>113</sup> Sien bv aa 1, 7, 36, 39, 57, 59, 61, 70, 72, 116, 118, 152, 160, 195, 234 en 236 van die *Grondwet* asook die staatsinstellings ingestel ter ondersteuning van grondwetlike demokrasie in aa 181-194 van die *Grondwet*.

<sup>114</sup> Wat die beperking van regte verskans in die Handves van Regte betref, bepaal a 36 van die *Grondwet* dat die regte in die Handves van Regte slegs kragtens 'n algemeen geldende regsvoorskrif beperk kan word in die mate waarin die beperking redelike en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid. Sien par 5.3.5 van hierdie studie vir 'n bespreking van a 36 van die *Grondwet*. A 39(1)(a) van die *Grondwet* bepaal dat by die uitleg van die Handves van Regte moet 'n hof, tribunaal of forum die waardes wat 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid ten grondslag lê, bevorder. Sien par 4.1 van hierdie studie vir 'n bespreking van a 39 van die *Grondwet*.

Alhoewel demokrasie nie in die *Grondwet* omskryf word nie<sup>115</sup> of 'n volledige lys van vereistes vir demokrasie deur die *Grondwet* verskaf word nie, is dit wel duidelik dat die *Grondwet* drie vorme van demokrasie erken, naamlik:<sup>116</sup> (a) verteenwoordigende demokrasie;<sup>117</sup> (b) deelnemende demokrasie; en (c) direkte demokrasie,<sup>118</sup> waarvan deelnemende

---

<sup>115</sup> Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 81 dui aan dat *demokrasie* 'n ingewikkelde begrip is wat aan die hand van verskillende benaderings geïnterpreteer kan word en dit gevolglik die taak van die Konstitusionele Hof is om betekenis aan die begrip te gee. Sien bv die Konstitusionele Hof se interpretasie van *veelparty-demokrasie* in *United Democratic Movement v President of the Republic of South Africa (No 2)* 2003 1 SA 495 (KH) par 26.

<sup>116</sup> Sien *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly* 2006 6 SA 416 (KH); Currie en De Waal *Bill of Rights* 14 en 447; Devenish *Constitutional Law* par 9 en Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 81.

<sup>117</sup> Die *Grondwet* maak in a 1(d) voorsiening vir: "n algemene stemreg vir volwassenes, 'n nasionale gemeenskaplike kieserslys, gereelde verkiesings en 'n veelparty-stelsel van demokratiese regering, om verantwoordingspligtigheid, 'n responsiewe ingesteldheid, en openheid te verseker." Sien Currie en De Waal *Bill of Rights* 16 vir 'n bespreking van a 1(d) van die *Grondwet*. Sien *Minister of Home Affairs v National Institute for Crime Prevention and the Reintegration of Offenders (NICRO) and Others* 2005 3 SA 280 (KH) par 21 vir die belang van a 1 van die *Grondwet*. A 19 van die *Grondwet* gee dienooreenkomstig effek aan die breë grondwetlike verbintenis tot demokrasie deurdat dit die afdwingbare reg om aan verteenwoordigende politiek deel te neem, waarborg. Sien Maduna *Political Rights* para 14.1-14.6; Currie en De Waal *Bill of Rights* 446-467; en Devenish *Constitutional Law* para 9.5-9.7 vir volledige besprekings van a 19 van die *Grondwet*. Algemene verkiesings word beskou as die grondslag vir verteenwoordigende demokrasie. Die verband tussen die reg op vrye, regverdige en gereelde verkiesings (soos verskans in a 19(2) van die *Grondwet*) en die reg om te stem in verkiesings (soos verskans in a 19(3)(a) van die *Grondwet*) word deur die Konstitusionele Hof in *New National Party of South Africa v Government of the RSA and Others* 1999 (5) BCLR 489 (KH) par 12 toegelig. Sien ook *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly* 2006 6 SA 416 (KH); *August and Another v Electoral Commission and Others* 1999 3 SA 1 (KH); *Richter v Minister of Home Affairs and Others* saaknommer CCT 03/09 en CCT 09/09; en *De Lille v Speaker of the National Assembly* 1998 3 SA 430 (K). Verteenwoordigende demokrasie word ook erken in a 25 van die *International Covenant on Civil and Political Rights* (sien par 4.2.3 van hierdie studie) naamlik die reg van elkeen (en die geleentheid) om direk of deur verkose verteenwoordigers aan openbare aangeleenthede deel te neem. Voorts bepaal a 13 van die *African Charter on Human and Peoples' Rights* (sien par 4.3.2.1 van hierdie studie) dat: "Every citizen shall have the right to participate freely in the government of his country, either directly or through freely chosen representatives in accordance with the provisions of the law." Vir 'n bespreking van verteenwoordigende demokrasie sien Devenish *Constitutional Law* par 9; Currie en De Waal *Bill of Rights* 15, 447; Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 81; en Maduna *Political Rights* par 14.5.2.

<sup>118</sup> Die *Grondwet* maak op die volgende wyses vir direkte demokrasie voorsiening, naamlik deur: (a) a 17 wat bepaal dat elkeen die reg het om vreedsaam en ongewapen te vergader, te betoog, 'n betooglinie te vorm en petisies voor te lê; (b) a 4(2)(g) wat bepaal dat die President verantwoordelik is vir die uitroep van 'n nasionale referendum ingevolge 'n Parlements wet; en (c) a 127(2)(f) wat bepaal dat die Premier

demokrasie vir die doeleindes van die huidige studie, verdere aandag sal geniet.

Ferreira-Snyman<sup>119</sup> dui aan dat deelnemende demokrasie vereis dat individue die geleentheid gebied moet word om aan die besluitnemingsprosesse wat hom/haar raak, deel te kan neem.<sup>120</sup> Die *Grondwet* erken uitdruklik die rol en belang van deelnemende demokrasie deurdat artikels 57(1)(b), 70(1)(b) en 116(1)(b) bepaal dat onderskeidelik die Nasionale Vergadering, die Nasionale Raad van Provinsies en provinsiale wetgewers reëls en voorskrifte betreffende hul werksaamhede kan maak, met behoorlike inagneming van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie, verantwoordingspligtigheid, deursigtigheid en openbare betrokkenheid. Voorts bepaal artikel 152(1) van die *Grondwet* dat die oogmerke van plaaslike regering onder andere is om: (a) demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien; en (b) die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig. Daarbenewens moet die Nasionale Vergadering, die Nasionale Raad van Provinsies en provinsiale wetgewers in terme van onderskeidelik artikels 59(1)(a), 72(1)(a) en 118(1)(a) van die *Grondwet* openbare betrokkenheid in die wetgewende en ander prosesse van onderskeidelik die Nasionale Vergadering, Nasionale Raad van Provinsies en provinsiale wetgewer en

---

van 'n provinsie verantwoordelik is vir die uitroep van 'n referendum in die provinsie ooreenkomstig nasionale wetgewing. Sien Currie en De Waal *Bill of Rights* 16 vir 'n bespreking van die belang van aa 84(2)(g) en 127(2)(f). Die belang van direkte demokrasie word deur Currie en De Waal *Bill of Rights* 16 verwoord as: "[d]irect democracy serves as a counterweight to the importance of political parties in a representative democracy. It further serves to balance the influence exerted by interest groups through the possibilities created by participatory democracy." Sien ook Devenish *Constitutional Law* par 9 en Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 81. Sien ook a 25(b) van die *International Covenant on Civil and Political Rights* (sien par 4.2.3 van hierdie studie) asook *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly* 2006 6 SA 416 (KH) para 98-99.

<sup>119</sup> Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 81.

<sup>120</sup> Sien ook Devenish *Constitutional Law* par 9 en Currie en De Waal *Bill of Rights* 15.

hul komitees vergemaklik.<sup>121</sup> Die kwessie van openbare deelname of openbare betrokkenheid in wetgewende prosesse het reeds telkemale voor die houe gedien.<sup>122</sup>

In *King and Others v Attorneys Fidelity Fund Board of Control and Another*<sup>123</sup> maak die Hoogste Hof van Appèl die volgende opmerkings oor die aard en inhoud van *openbare betrokkenheid*, naamlik:

'[p]ublic involvement' is necessarily an inexact concept, with many possible facets, and the duty to 'facilitate' it can be fulfilled not in one, but in many different ways. Public involvement might include public participation through the submission of commentary and representations: but that is neither definitive nor exhaustive of its contents... It is plain that by imposing on Parliament the obligation to facilitate public involvement in its processes the Constitution sets a base standard, but then leaves Parliament significant leeway in fulfilling it.

Die Konstitusionele Hof het wel 'n meer omvattende uiteensetting van die aard en omvang van *openbare betrokkenheid* soos in artikels 59(1)(a), 72(1)(a) en 118(1)(a) van die *Grondwet* vereis in *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly*,<sup>124</sup> *Matatiele Municipality v*

---

<sup>121</sup> Sien Malherbe 2009 *TSAR* 590.

<sup>122</sup> Alhoewel dié hofsake oor openbare deelname in *wetgewende prosesse* handel, dien 'n verwysing na sodanige sake wel 'n tweeledige doel vir doeleindes van hierdie studie, naamlik: (a) deurdat dit 'n aanduiding bied van hoe die houe *openbare deelname* en die gepaardgaande staatspligte interpreteer, welke interpretasie in die lig van die voorafgaande bespreking ook toepassing in die ontwikkeling, implementering en evaluering van beleide en programme vind; en (b) aangesien 'n raamwerkwet vir voedselsekerheid (gebaseer op 'n menseregte-gebaseerde benadering) in hfst 6 van hierdie studie voorgestel word, dit ook 'n belangrike aanduiding is van wat die houe as *openbare deelname* in dié wetgewende proses sal beskou. Met betrekking tot punt (a) hier genoem, is dit belangrik om te vermeld dat a 195(1) van die *Grondwet* bepaal dat die openbare administrasie deur die demokratiese waardes en beginsels wat in die *Grondwet* verskans is beheers word met inbegrip van die beginsels gelys in a 195(1)(a)-(i) waarvan beginsels (e)-(g) bepaal dat aandag aan mense se behoeftes gegee moet word en die publiek moet aangemoedig word om aan *beleidsvorming deel te neem*; openbare administrasie moet verantwoordingspligtig wees (sien ook par 3.4.3 van hierdie studie); en deursigtigheid moet bevorder word deur die publiek van tydige, toeganklike en korrekte inligting te voorsien. Sien Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 82-85.

<sup>123</sup> 2006 1 SA 474 (HHA) par 22.

<sup>124</sup> 2006 6 SA 416 (KH).



*President of the RSA*;<sup>125</sup> en *Merafong Demarcation Forum v President of the RSA*<sup>126</sup> gemaak.

In *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly*<sup>127</sup> dui Regter Ngcobo aan dat die algemene reg om aan openbare aangeleenthede deel te neem, openbare debat en gesprek met verkose verteenwoordigers tydens openbare verhore insluit. Dit sluit ook in die plig om openbare deelname in openbare aangeleenthede te fasiliteer deur te verseker dat burgers oor nodige inligting beskik en doeltreffende geleentheid het om hul reg op politieke deelname uit te oefen. Regter Ngcobo<sup>128</sup> dui voorts aan dat die begrip *openbare deelname* algemeen na verwys word as die aktiewe deelname in besluitnemende prosesse en dat die begrippe *openbare betrokkenheid* en *openbare deelname* dikwels verwisselend gebruik word.<sup>129</sup>

Met verwysing na die gewone betekenis van *openbare betrokkenheid* of *openbare deelname* dui Regter Ngcobo<sup>130</sup> aan dat dit verwys na die proses waardeur die publiek aan iets deelneem. Fasilitering van openbare betrokkenheid in die wetgewende proses beteken dus, volgens Regter Ngcobo,<sup>131</sup> *die neem van stappe* om openbare deelname in die wetgewende proses te verseker. Gevolglik spreek artikel 72(1)(a) van die *Grondwet*, so ook artikels 59(1)(a) en 118(1)(a) die belangrike verhouding tussen verteenwoordigende en deelnemende elemente van demokrasie aan, deurdat dit 'n spesiale plig op die wetgewer plaas en voorveronderstel dat die wetgewer "will have considerable discretion in determining how best

---

<sup>125</sup> 2007 1 BCLR 47 (KH).

<sup>126</sup> 2008 5 SA 171(KH).

<sup>127</sup> 2006 6 SA 416 (KH) par 105 (hierna die *Doctors for Life*-saak).

<sup>128</sup> *Doctors for Life*-saak par 118.

<sup>129</sup> *Doctors for Life*-saak par 118. Malherbe 2007 TSAR 599 dui aan dat ten spyte van die opmerking van Regter Ngcobo, die begrippe *deelname* en *betrokkenheid* wel taalkundig van mekaar onderskei kan word.

<sup>130</sup> *Doctors for Life*-saak para 119-120.

<sup>131</sup> *Doctors for Life*-saak par 120.

to achieve this balanced relationship."<sup>132</sup> Met verwysing na hierdie *considerable discretion* dui Regter Ngcobo<sup>133</sup> aan dat die *Grondwet* doelbewus nie aan die Parlement en die provinsiale wetgewers voorskryf watter metode van openbare deelname in 'n gegewe geval gevolg moet word nie.<sup>134</sup> Al wat in die uitoefening van hierdie wye diskresie vereis word, is dat die wetgewer *redelik* moet optree.<sup>135</sup> Regter Ngcobo<sup>136</sup> kom tot die gevolgtrekking dat die plig om openbare betrokkenheid te fasiliteer tweeledig van aard is, naamlik: (a) die plig om betekenisvolle geleentheid te gun vir openbare deelname in die wetgewende proses; en (b) die plig om maatreëls te neem om te verseker dat mense die vermoë het om voordeel te trek uit die geleentheid wat gebied is.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> *Doctors for Life*-saak par 122.

<sup>133</sup> *Doctors for Life*-saak par 123.

<sup>134</sup> Regter Ngcobo verwys ook in die *Doctors for Life*-saak par 123 na aa 57(1), 70(1) en 116(1) van die *Grondwet* wat onderskeidelik bepaal dat die Nasionale Vergadering, die Nasionale Raad van Provinsies en provinsiale wetgewers (a) hul eie interne reëlings, verrigtinge en prosedures bepaal en beheer en (b) reëls en voorskrifte betreffende hul werksaamhede maak, met behoorlike inagneming van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie, verantwoordingspligtigheid, deursigtigheid en openbare betrokkenheid.

<sup>135</sup> *Doctors for Life*-saak par 125. Met verwysing na die *Minister of Health v New Clicks SA (Pty) Ltd* 2006 2 SA 311 (KH) par 630 word redelikheid in hierdie verband verstaan as dat die publiek en alle belanghebbende partye 'n redelike geleentheid gebied is om van die aangeleentheid kennis te dra en om voldoende insette te kan lewer. Redelikheid is 'n objektiewe standaard wat sensitief is tot die feite en omstandighede van 'n saak. Om te bepaal of 'n wetgewer redelik opgetree het in die uitvoering van sy plig om openbare betrokkenheid te fasiliteer sal, volgens Regter Ngcobo in die *Doctors for Life*-saak par 128, van verskeie faktore afhang, bv: (a) die aard, belangrikheid en intensiteit van die impak daarvan op die publiek; (b) praktiese oorwegings soos tyd en uitgawes wat verband hou met die doeltreffendheid van die wetgewende proses; en (c) wat die Parlement self as gepaste openbare betrokkenheid beskou in die lig van die wetgewing se inhoud, belang en dringendheid. Sien ook *Matatiele Municipality v President of the RSA* 2007 1 BCLR 47 (KH) par 68 wat *redelikheid* betref.

<sup>136</sup> *Doctors for Life*-saak par 129.

<sup>137</sup> Sien ook par 3.4.5 van hierdie studie vir 'n kort bespreking van *bemagtiging* as een van die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering. Sien par 6.6.12 van hierdie studie vir 'n bespreking van die insluiting van bepalinge wat voorsiening maak vir deelname en samelewingsverteenvoording in 'n voorgestelde raamwerk-wet vir voedselsekerheid.

Met verwysing na die erkenning van openbare deelname/betrokkenheid in internasionale en regionale instrumente<sup>138</sup> dui Regter Ngcobo<sup>139</sup> aan:

The general right to participate in the conduct of public affairs includes engaging in public debate and dialogue with elected representatives at public hearings. But that is not all; it includes the duty to facilitate public participation in the conduct of public affairs by ensuring that citizens have the necessary information and effective opportunity to exercise the right to political participation... In addition, this right is supported by the right to freedom of expression which includes the freedom to seek, receive and impart information.

Openbare deelname/betrokkenheid word gevolglik in die *Doctors for Life*-saak<sup>140</sup> beskou as 'n kontinuum wat strek vanaf die verskaffing van inligting en bewusmaking tot 'n vennootskap in besluitneming.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Sien a 25 van die *International Covenant on Civil and Political Rights* (sien par 4.2.3 van hierdie studie) en a 16 van die *African Charter on Human and People's Rights* (sien 4.3.2.1 van hierdie studie) asook *Doctors for Life*-saak para 89-107 vir 'n bespreking van dié bepalings.

<sup>139</sup> *Doctors for Life*-saak par 105.

<sup>140</sup> *Doctors for Life*-saak par 129. Regter Ngcobo kom tot die volgende gevolgtrekking in die *Doctors for Life*-saak par 145, naamlik: "To sum up, the duty to facilitate public involvement must be construed in the context of our constitutional democracy, which embraces the principle of participation and consultation. Parliament and the provincial legislatures have broad discretion to determine how best to fulfil their constitutional obligation to facilitate public involvement in a given case, so long as they act reasonably. Undoubtedly, this obligation may be fulfilled in different ways and is open to innovation on the part of the legislatures. In the end, however, the duty to facilitate public involvement will often require Parliament and the provincial legislatures to provide citizens with a meaningful opportunity to be heard in the making of the laws that will govern them. Our Constitution demands no less." Sien ook *Merafong Demarcation Forum v President of the RSA* 2008 5 SA 171 (KH).

<sup>141</sup> Devenish *Constitutional Law* par 9 dui aan dat deelnemende demokrasie grootliks afhanklik van toegang tot alle relevante inligting is sodat ingeligte debat en besluitneming kan plaasvind. Dit is in hierdie lig dat die *Protection of State Information Bill* [B6 van 2010] (algemeen na verwys as die *Secrecy Bill*) volgens die media, akademië en burgerlike samelewingsorganisasies 'n bedreiging vir die Suid-Afrikaanse demokratiese bestel inhou. Die *Secrecy Bill* het ten doel om sekere staatsinligting teen "alteration, loss or destruction or unlawful disclosure" te beskerm en om die wyses waarop staatsinligting beskerm mag word, te reguleer. Sien a 2(a) van die *Secrecy Bill*. Alhoewel deursigtigheid en verantwoordingspligtigheid as funderende beginsels in a 2 beskou word, maak a 2(b) terselfdertyd voorsiening dat staatsinligting "may be protected from disclosure in order to safeguard the national security of the Republic." Klassifikasie van inligting word in hfst 5 van die *Secrecy Bill* gereël terwyl hfst 11 voorsiening maak vir oortredings en vonnisoplegging. Parker 2011 <http://bit.ly/v8yCfe> dui aan dat die *Secrecy Bill* beteken dat: "... any organ of state, from the largest government department down to the smallest municipality, [may]

### 3.4.3 Verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg

Volgens die *Statement of Common Understanding*<sup>142</sup> is state en ander pligdraers verantwoordbaar vir die handhawing van menseregte. Gevolglik moet hul voldoen aan die regsnorme en standaarde soos verskans in menseregte instrumente en waar hul versuim is verontregte persone geregtig op verrigtinge vir gepaste regstelling voor 'n bevoegde hof of ander beregter in ooreenstemming met die reëls en prosedures wat deur die reg voorsien word.<sup>143</sup>

Dienooreenkomstig word die belang van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot 'n beter begrip van *verantwoordingspligtigheid* in ontwikkelingsaktiwiteite, soos volg verwoord:

[I]t sets *specific* entitlements and obligations. It ensures that accountabilities with respect to the results of the process of development are not defined exclusively by those who take the decisions, thus lessening the probability that such a definition would help to protect their own interests at the expense of those of most disadvantaged groups.<sup>144</sup>

---

...classify any document as secret and set out harsh penalties of up to 25 years in jail for whistleblowers." Kritiek teen die *Secrecy Bill* sluit in dat die wetsontwerp nie voorsiening maak vir 'n *openbare belang klousule* of verweer nie en gevolglik 'n nadelige invloed op persvryheid gaan uitoefen en dat korrupsie nie geopenbaar gaan word nie. Sibanda 2011 <http://bit.ly/sSykvy> dui die moontlike invloed van die *Secrecy Bill* aan as: "In essence, the bill, ... will make the state answerable only to itself, but not to its citizens. Whistle-blowing will effectively be illegal and investigative journalism will be suffocated." Kritiek is ook gelewer teen die wetgewende proses wat gevolg is. Sien Parker 2001 <http://bit.ly/v8yCfe>. Die *Secrecy Bill* is op 22 November 2011 deur die Nasionale Verdagering aanvaar, maar moet nog voor die Nasionale Raad van Provinsies dien. Die *Secrecy Bill* is beskikbaar by <http://bit.ly/vXWnIP>. Sien Sabinet 2011 <http://bit.ly/vR0Jtg> vir 'n omvattende lys van mediadekking wat die *Secrecy Bill* ontvang het. Indien die *Secrecy Bill* deur die Nasionale Raad van Provinsies goedgekeur word en as wet gepromulgeer word, sal die grondwetlikheid van die wet, waarskynlik, in die Konstitusionele Hof uitgedaag word. Sien SAPA 2011 <http://bit.ly/tdPS4h>.

<sup>142</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>143</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>144</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

Tomas<sup>145</sup> dui aan dat 'n menseregte-gebaseerde benadering vereis dat verantwoordelikhede duidelik uiteengesit moet word en dat 'n menseregte-gebaseerde benadering gebruik maak van 'n kapasiteitsontwikkelingsperspektief deurdat dit poog om op bestaande sterkpunte en oplossings te bou eerder as om hulle te vervang. Tomas<sup>146</sup> waarsku egter dat om bloot verantwoordelikhede duidelik uit een te sit en om kapasiteit dienooreenkomstig te ontwikkel nie voldoende is nie, maar dat verantwoordingspligtigheid geëis moet word:

For accountability to be effective, it needs to be demanded. Therefore, rights-based programming calls for the inclusion of civil society oversight elements in programme design and implementation.<sup>147</sup>

Ook Chilton en Rose<sup>148</sup> dui aan dat 'n menseregte-raamwerk op die konsep van, onder andere, staatsverantwoordingspligtigheid berus. Volgens Chilton en Rose<sup>149</sup> vereis verantwoordingspligtigheid, onder andere, dat relevante regeringsamptenare belas word met die daarstelling van verwysingsdoelwitte met duidelike tydraamwerke vir implementering van aksieplanne ten einde die doelwitte te behaal. Die belang van 'n menseregte-gebaseerde benadering is gevolglik juis daarin geleë dat dit gebruik kan word om: (a) te monitor; (b) verwysingsdoelwitte te stel;<sup>150</sup> (c) die publiek in kennis te stel en te onderrig;<sup>151</sup> en (d) voeding en armoede verwante wetgewing toe te lig.<sup>152</sup> Verantwoordingspligtigheid vereis gevolglik dat

---

<sup>145</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>146</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>147</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>148</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204.

<sup>149</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204.

<sup>150</sup> Sien par 6.6.11 van hierdie studie vir 'n bespreking van die insluiting van bepalings wat voorsiening maak vir monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte in 'n voorgestelde raamwerkwet vir voedselsekerheid.

<sup>151</sup> Sien par 6.6.8 van hierdie studie vir 'n bespreking van die insluiting van bepalings wat voorsiening maak vir onderrig, bewusmaking en opleiding in 'n voorgestelde raamwerkwet vir voedselsekerheid.

<sup>152</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205. Volgens Mechlem 2004 *ELJ* 646 moet die nakoming van verpligtinge en die toenemende verwesenliking van alle regte gemonitor word aan die hand van gedefinieerde norme en standaarde ten einde

monitering met optrede of aksie gepaard moet gaan,<sup>153</sup> en dat indien die regering nie die gestelde verwysingsdoelwitte behaal nie, regsaksie beskikbaar is aan diegene wat geaffekteer word.<sup>154</sup> Ook die *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*<sup>155</sup> is van mening dat "remedies and justiciable mechanisms are at the core of the rights-based approach."

Fundamenteel tot verantwoordingspligtigheid as sleutel-element van 'n menseregte-gebaseerde benadering, is 'n uiteensetting van staatspligte met betrekking tot die *eerbiediging, beskerming, bevordering en verwesenliking* van regte. Met verwysing na die Sekretaris-Generaal van die Verenigde Nasies, Ban Ki Moon, se verwysing na die reg op voldoende voedsel as 'n basis vir analisering, optrede en verantwoordingspligtigheid,<sup>156</sup> dui De Schutter<sup>157</sup> op die primêre verantwoordelikheid van state om, in hierdie geval, die reg op voldoende voedsel te eerbiedig, te beskerm, te vervul<sup>158</sup> en te bevorder.<sup>159</sup>

Die volgende uiteensetting het ten doen om die beginsel van staatsverantwoordingspligtigheid binne die konteks van staatspligte te illustreer.

---

nodige korrektiewe maatreëls, indien nodig, te neem en om die menseregte implikasies van alle regeringsoptrede te identifiseer. Die ontwikkeling van aanwysers en ander evalueringshulpmiddele is derhalwe noodsaaklik en die openbaarmaking van vordering of 'n gebrek daaraan kan, volgens Mechlem 2004 *ELJ* 646, gesien word as die deursigtigheidsdimensie van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling. Sien ook par 6.6.11 van hierdie studie.

<sup>153</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205 dui in hierdie verband aan dat 'n raad of agentskap nodig is om voedseltekort te verminder en nie net voedseltekort te meet nie. Sien in hierdie verband ook par 6.6.11 van hierdie studie.

<sup>154</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205. Sien ook Mechlem 2004 *ELJ* 6.4.6.

<sup>155</sup> Reeds afgekort na CESCR. CESCR soos aangehaal in FAO 2003 <http://bit.ly/vJr1II>.

<sup>156</sup> Sien De Schutter *Madrid Conclusions* 1. Sien ook par 1.1 van hierdie studie.

<sup>157</sup> De Schutter *Madrid Conclusions* 1-2.

<sup>158</sup> Verwysend na *verwesenlik*.

<sup>159</sup> Sien hfst 5 van hierdie studie vir 'n bespreking van a 7(2) van die *Grondwet* wat die staat verplig om die regte vervat in die Handves van Regte (insluitend die reg op toegang tot voldoende voedsel in a 27(1)(b)) te eerbiedig, beskerm, bevorder en te verwesenlik. Sien ook par 4.2.4.3 van hierdie studie.

Liebenberg<sup>160</sup> verwys na Shue<sup>161</sup> se argument dat die doeltreffende waarborg van alle menseregte (hetsy burgerlike, politieke, ekonomiese, sosiale of kulturele regte), 'n kombinasie vereis van negatiewe pligte van weerhouding deur die staat en positiewe pligte om die regte te beskerm en te verseker. In ander woorde, internasionale menseregte erken dat die doeltreffende waarborg van menseregte afhanklik is van 'n kombinasie van negatiewe en positiewe pligte.<sup>162</sup>

Liebenberg<sup>163</sup> dui daarop dat die *eerbiediging*, *beskerming*, *bevordering* en *verwesenliking* van regte, toenemend as raamwerk vir analisering deur die toesighoudende liggame van internasionale menseregteverdrae, spesifiek die Verenigde Nasies se *CESCR*,<sup>164</sup> aangeneem word.<sup>165</sup>

Die staat se verpligting om regte te *eerbiedig* beteken kortliks die weerhouding om in te meng, hetsy direk of indirek, in die uitoefening van die betrokke regte.<sup>166</sup> Die vereiste om te *beskerm* vereis van die staat om maatreëls (wetgewende maatreëls en ander regulatoriese maatreëls) aan te neem ten einde te verseker dat derde partye nie op enige wyse inmeng met die uitoefening van die reg nie.<sup>167</sup> Die *verwesenliking* van regte vereis van die staat om positiewe maatreëls te neem wat individue en gemeenskappe se toegang tot en genot van die volle verwesenliking van die regte fasiliteer en voorsien.<sup>168</sup> Die verpligting om te *bevorder* verwys na opvoedkundige en

---

<sup>160</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 83.

<sup>161</sup> Shue *Basic Rights* 52-53 soos aangehaal in Liebenberg *Socio-Economic Rights* 83.

<sup>162</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 83.

<sup>163</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 84.

<sup>164</sup> Welke komitee toesig oor lidlande se verpligtinge onder die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* hou. Sien OHCHR Datum Onbekend <http://bit.ly/2REjMD>. Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>165</sup> Sien ook par 4.2.4.3 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van *General Comment 3* par 10 se bespreking van die normatiewe inhoud van genoemde staatspligte.

<sup>166</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 84 en Mechlem 2004 *ELJ* 639.

<sup>167</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 84 en Mechlem 2004 *ELJ* 639.

<sup>168</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 84-85 en Mechlem 2004 *ELJ* 639. Soos reeds aangedui, sien par 2.3 van hierdie studie, word die pligte om te fasiliteer en te

informatiewe programme wat die bewuswording van regte bevorder asook die meganismes om toegang tot die regte te verkry.<sup>169</sup>

Wat die verband tussen verantwoordingspligtigheid, die heerskappy van die reg en demokrasie betref, dui Mureinik<sup>170</sup> aan dat grondwetlike demokrasie 'n kultuur bevorder waarin daar verwag word dat die uitoefening van gesag geregverdig word:

... in which the leadership given by government rests on the cogency of the case offered in defence of its decisions, not the fear inspired by the forces at its command. The new order must be a community built on persuasion, not coercion.<sup>171</sup>

Bykomend tot artikel 1(d) van die *Grondwet*<sup>172</sup> vereis en bevorder verskeie ander artikels in die *Grondwet* deursigtigheid en verantwoordingspligtigheid, naamlik:

(a) artikel 32 wat verklaar dat elkeen die reg op toegang tot inligting het;<sup>173</sup>

---

voorsien soos volg deur Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85 uiteengesit, naamlik: "The duty 'to facilitate' is understood in terms of providing a framework of laws and policies that assist individuals and groups to enjoy the rights. The duty 'to provide' arises when individuals or a group are unable to realise the right themselves by the means at their disposal." Sien ook para 4.2.4.3 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>169</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85. Sien ook par 4.3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *African Commission on Human and Peoples' Rights* se uitspraak oor staatspligte in *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria* saaknr 155/96.

<sup>170</sup> Murneinik 1994 *SAJHR* 32.

<sup>171</sup> Met verwysing na die *Interim Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 200 van 1993.

<sup>172</sup> A 1(d) van die *Grondwet* bepaal dat die Republiek van Suid-Afrika een, soewereine, demokratiese staat is gegrond op, onder andere, die algemene stemreg vir volwassenes, 'n nasionale gemeenskaplike kieserslys, gereelde verkiesings en 'n veelparty-stelsel van demokratiese regering, om *verantwoordingspligtigheid*, 'n responsiewe ingesteldheid, en *openheid* te verseker.

<sup>173</sup> A 32(1) van die *Grondwet* bepaal dat: "Elkeen het die reg op toegang tot- (a) enige inligting wat deur die staat gehou word; en (b) enige inligting wat deur 'n ander persoon gehou word en wat vir die uitoefening of beskerming van enige regte benodig word." Sien ook par 3.4.2 van hierdie studie waarin verwys is na die kommer oor die moontlike nadelige invloed van die *Secrecy Bill*.



- (b) artikel 33(1)-(2) wat onderskeidelik verklaar dat elkeen die reg het op administratiewe optrede wat regmatig, redelik en prosedureel billik is en elkeen wie se regte nadelig geraak is deur administratiewe optrede, die reg het op die verskaffing van skriftelike redes;<sup>174</sup>
- (c) artikels 57(1)(b), 70(1)(b) en 116(1)(b) wat bepaal dat onderskeidelik die Nasionale Vergadering, die Nasionale Raad van Provinsies en provinsiale wetgewers reëls en voorskrifte betreffende hul werksaamhede kan maak, met behoorlike inagneming van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie, verantwoordingspligtigheid, deursigtigheid en publieke betrokkenheid;
- (d) artikel 59(1) waarin onder andere bepaal word dat die Nasionale Vergadering: (a) openbare betrokkenheid in die wetgewende en ander prosesse van die Nasionale Vergadering en sy komitees moet vergemaklik;<sup>175</sup> en (b) sy werksaamhede op 'n oop wyse verrig, en sy sittings en dié van sy komitees in die openbaar hou, maar redelike maatreëls kan getref word om<sup>176</sup> openbare toegang, met inbegrip van toegang aan die media, tot die Vergadering en sy komitees te reguleer.<sup>177</sup> Voorts bepaal artikel 59(2) dat die Nasionale Vergadering nie die publiek, met inbegrip van die media, van 'n sitting van 'n komitee mag uitsluit nie tensy dit in 'n oop en demokratiese gemeenskap redelik en regverdigbaar is om dit te doen;<sup>178</sup>
- (e) artikel 160(7) wat bepaal dat 'n Munisipale Raad sy funksies op 'n oop wyse moet verrig, en sy sittings of dié van sy komitees kan sluit slegs wanneer dit, met inagneming van die aard van die werksaamhede wat verrig word, redelik is om dit te doen;

---

<sup>174</sup> Sien die *Promotion of Administrative Justice Act* 3 van 2000.

<sup>175</sup> A 59(1)(a) van die *Grondwet*.

<sup>176</sup> A 59(1)(b) van die *Grondwet*.

<sup>177</sup> A 59(1)(b)(i) van die *Grondwet*.

<sup>178</sup> Sien ook aa 72(1)-(2) en 118(1)-(2) wat genoemde inhoud van a 59(1)-(2) herhaal ten opsigte van onderskeidelik openbare toegang tot en betrokkenheid in die Nasionale Raad van Provinsies en provinsiale wetgewers.

- (h) artikels 92(2) wat bepaal dat die lede van die kabinet gesamentlik en afsonderlik teenoor die Parlement vir die uitoefening van hul bevoegdhede en die verrigting van hul funksies aanspreeklik is. Artikel 92(3)(b) bepaal dat lede van die kabinet die Parlement van volledige en gereelde verslae oor aangeleenthede onder hulle beheer moet voorsien;
- (i) artikel 133(2) wat die inhoud van artikel 92(2) herhaal met betrekking tot die aanspreeklikheid van die lede van die Uitvoerende Raad van 'n provinsie, gesamentlik en afsonderlik, teenoor die wetgewer. Artikel 133(3)(b) herhaal die inhoud van artikel 92(3)(b) met betrekking tot die lede van die Uitvoerende Raad van 'n provinsie wat die wetgewer moet voorsien van volledige en gereelde verslae oor aangeleenthede onder hulle beheer;
- (j) artikel 195(1) wat bepaal dat die openbare administrasie deur die demokratiese waardes en beginsels wat in die *Grondwet* verskans is, beheer word met inbegrip van die beginsels gelys in artikel 195(1)(a)-(i), waarvan beginsels (e)-(g) bepaal dat aandag aan mense se behoeftes gegee moet word en die publiek aangemoedig moet word om aan beleidsvorming deel te neem;<sup>179</sup> openbare administrasie verantwoordingspligtig moet wees;<sup>180</sup> en deursigtigheid bevorder moet word deur die publiek van tydige, toeganklike en korrekte inligting te voorsien; en
- (k) nasionale, provinsiale en munisipale begrotings en begrotingsprosesse moet deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid en die doeltreffende finansiële bestuur van die ekonomie, skuld en die openbare sektor bevorder.

---

<sup>179</sup> A 195(1)(e).

<sup>180</sup> A 195(1)(f).

### 3.4.4 Nie-diskriminasie, gelykheid en aandag aan kwesbare groepe

Met verwysing na artikels 2 en 26 van onderskeidelik die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* en die *International Covenant on Civil and Political Rights*<sup>181</sup> bevestig die *Statement of Common Understanding*<sup>182</sup> dat:

All individuals are equal as human beings and by virtue of the inherent dignity of each human person. All human beings are entitled to their human rights without discrimination of any kind, such as race, colour, sex, ethnicity, age, language, religion, political or other opinion, national or social origin, disability, property, birth or other status as explained by the human rights treaty bodies.

Die beginsels van nie-diskriminasie en gelykheid vereis, volgens Tomas,<sup>183</sup> dat spesiale aandag aan diegene wie teen gediskrimineer word, of diegene wat meer negatief deur die ongelyke verdeling van ekonomiese, maatskaplike en politieke hulpbronne geaffekteer word, gegee moet word. Sodanige groepe sluit nie net behoeftige persone in nie, maar ook die mees kwesbare persone onder die behoeftiges, byvoorbeeld vroue, bejaardes, intern verplaaasde persone en persone wat met HIV/VIGS saamleef.<sup>184</sup> Chilton en Rose<sup>185</sup> dui aan dat 'n menseregte-gebaseerde benadering ook gemoeid is met die redes vir kwesbaarheid en vatbaarheid vir nadelige uitkomst en gerig is op die verbetering van die situasie.<sup>186</sup>

Dit is belangrik om daarop te let dat diskriminasie óf regstreeks óf onregstreeks kan geskied.<sup>187</sup> Regstreekse diskriminasie verwys na die

---

<sup>181</sup> Sien onderskeidelik para 4.2.3 en 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>182</sup> Verenigde Nasies HRBA Portal Datum Onbekend <http://bit.ly/uusmb9>.

<sup>183</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>184</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>185</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205-1206.

<sup>186</sup> Sien par 6.6.5 van hierdie studie vir 'n bespreking van die insluiting van bepalings wat voorsiening maak vir 'n verbod teen diskriminasie en ander spesiale maatreëls in 'n voorgestelde raamwerkwet vir voedselsekerheid.

<sup>187</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 92.

geval waar 'n persoon of groep minder gunstig as 'n ander persoon of groep op grond van verskeie gronde hanteer word, byvoorbeeld op grond van geslag, ouderdom of geloof.<sup>188</sup> Onregstreekse diskriminasie verwys na die geval waar 'n oënskynlike neutrale bepaling, kriteria of praktyk 'n persoon met byvoorbeeld 'n bepaalde geloof, gestremdheid of gebrek, ouderdom of enige ander status in 'n nadeliger situasie plaas in vergeleke met ander persone.<sup>189</sup>

Die Suid-Afrikaanse regering se verbintenis tot gelykheid word grondwetlik gefundeer in artikel 1(a) van die *Grondwet*, naamlik dat die Republiek van Suid-Afrika 'n soewereine en demokratiese staat is wat gegrond is op die waardes van menswaardigheid, die bereiking van gelykheid en die uitbou van menseregte en vryhede.<sup>190</sup> Bykomend tot die belang van gelykheid as 'n waarde, bepaal artikel 9(1) van die *Grondwet* dat almal gelyk voor die reg is en gelyke beskerming deur die reg geniet. Daar mag gevolglik volgens artikel 9(3) en (4) nie onbillik teen 'n persoon *regstreeks* of *onregstreeks* gediskrimineer word op grond van, onder andere, ras, geslag, swangerskap, huwelikstaat, etniese of sosiale herkoms, kleur, ouderdom, gestremdheid, godsdiens, gewete, oortuiging of kultuur nie.<sup>191</sup> Gelykheid sluit, ingevolge artikel 9(2) van die *Grondwet*, die volle en gelyke genieting van alle regte en vryhede in. Die regering se grondwetlike verbintenis tot gelykheid word versterk deur die inwerkingstelling van die *Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act* (hierna die *Equality*

---

<sup>188</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 92. Sien ook die gronde gelys in a 2 van die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* asook die gronde gelys in a 9 van die *Grondwet* en a 1(xxii)(a) van die *Promotion of Equality and the Prevention of Unfair Discrimination Act* 4 van 2000.

<sup>189</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 92. Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 260.

<sup>190</sup> Gelykheid as waarde word herhaal in a 7(1) van die *Grondwet*, naamlik dat die Handves van Regte die regte van alle mense in die land verskans maar ook die demokratiese waardes van menswaardigheid, gelykheid en vryheid bevestig.

<sup>191</sup> Sien ook *Pretoria City Council v Walker* 1998 2 SA 363 (KH) vir die Konstitusionele Hof se interpretasie van onbillike regstreekse en onregstreekse diskriminasie.

Act),<sup>192</sup> welke wet in terme van artikel 9(4) van die *Grondwet* uitgevaardig is.<sup>193</sup> Die belang van gelykheid (beide as waarde en reg) is reeds telkemale deur die Konstitusionele Hof bevestig.<sup>194</sup>

### 3.4.5 Bemagtiging

Bemagtiging word beskou as 'n noodsaaklike beginsel om ontwikkelingstrategieë te begelei deurdat bemagtigde persone in staat is om aanspraak op hul regte te maak en sodanige regte meer effektief kan afdwing.<sup>195</sup> Deelname<sup>196</sup> is onlosmaaklik deel van bemagtiging deurdat die blote feit dat 'n persoon in staat is om te kan deelneem en besluite te kan neem, op bemagtiging dui.<sup>197</sup> Bykomend tot die verband met deelname, sluit bemagtiging ook by die sleutel-elemente van gelykheid, nie-diskriminasie en aandag aan kwesbare groepe<sup>198</sup> asook verantwoordingspligtigheid<sup>199</sup> aan. Mechlem<sup>200</sup> dui in hierdie verband aan dat 'n menseregte-

---

<sup>192</sup> 4 van 2000 (nie in Afrikaans beskikbaar nie).

<sup>193</sup> A 9(4) van die *Grondwet* bepaal dat nasionale wetgewing verorden moet word om onbillike diskriminasie te voorkom of te belet. Die *Equality Act* is op 2 Februarie 2000 gepromulgeer en het op 16 Junie 2003 inwerking getree.

<sup>194</sup> Sien in hierdie verband *Shabalala and Others v Attorney-General of Transvaal, and Another* 1996 1 SA 725 (KH) [26]; *Brink v Kitshoff* 1996 4 SA 197 (KH) [33] en *Satchwell v President of the Republic of South Africa and Another* 2002 6 SA 1 (KH) [18]. In *Fraser v Children's Court, Pretoria North and Others* 1997 2 SA 261 (KH) [20] het regter Mohamed die belang van gelykheid in die Suid-Afrikaanse reg beklemtoon as: "There can be no doubt that the guarantee of equality lies at the very heart of the Constitution. It permeates and defines the very ethos upon which the Constitution is premised." Wat gelykheid en nie-diskriminasie in Suid-Afrika betref sien Carpenter 2001 *THRHR* 409-422; Carpenter 2002 *THRHR* 37-58; Carpenter 2002 *THRHR* 177-185; en Carpenter 2002 *THRHR* 619-642. Sien ook par 6.6.5 van hierdie studie.

<sup>195</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>. Sien in hierdie verband ook die opmerking van McClain *African Charter* 80, naamlik: "Integrating the food as a human right approach in the ongoing poverty reduction processes is probably the most effective way of contributing towards a food secure Africa. In order for this integration to be successful, social mobilisation and empowerment is needed. Poor and hunger people need to have a voice in the policy formulation and implementation process and through this process claim their rights."

<sup>196</sup> Sien par 3.4.2 van hierdie studie.

<sup>197</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>. Sien ook FAO *Voluntary Guidelines* 6 asook par 3.4.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van deelname.

<sup>198</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>199</sup> Sien par 3.4.3 van hierdie studie.

gebaseerde benadering persone bemagtig deurdat dit 'n stem verleen aan alle persone om byvoorbeeld diskriminasie te voorkom en om betekenisvolle deelname in openbare sake, beleidsformulering, beleidskeuse, implementering en monitering, evaluering en verantwoordingspligtigheid te verseker.

Aansluitend tot 'n menseregte-gebaseerde benadering verduidelik die *Right to Food in Practice*<sup>201</sup> dat sodanige menseregte-gebaseerde benadering op 'n tweeledige strategie staatmaak, deurdat: (a) die kapasiteit van pligdraers om hul verpligtinge na te kom, versterk word terwyl (b) daar gefokus word op hulpverlening aan gemeenskappe en draers van regte ten einde hulself te bemagtig en verantwoordingspligtigheid<sup>202</sup> te eis.<sup>203</sup> Beide aspekte vereis onderrig en bewusmaking.<sup>204</sup>

### 3.4.6 Skakeling met menseregte standaarde

'n Bepalende kenmerk van 'n menseregte-gebaseerde benadering is die uitdruklike skakeling met menseregte standaarde.<sup>205</sup>

Menseregte standaarde word deur Tomas<sup>206</sup> beskou as:

---

<sup>200</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 646.

<sup>201</sup> *FAO Right to Food in Practice* 6.

<sup>202</sup> Sien ook par 3.4.3 van hierdie studie asook *FAO Right to Food Assessment Checklist* 7.

<sup>203</sup> Sien ook Luttrell en Quiroz 2007 <http://bit.ly/eGBt4Y> vir 'n bespreking van bemagtiging as sleutel-element van 'n menseregte-gebaseerde benadering.

<sup>204</sup> *FAO Right to Food in Practice* 6. Die rol van die burgerlike gemeenskap in die verlening van hulp aan kwesbare groepe om hulself te bemagtig en om druk op die regering te plaas, word in die *FAO Right to Food in Practice* 7 uitgelig. Sien ook par 6.6.12 van hierdie studie. Die belang van onderrig, opleiding en bewusmaking vir die reg op voldoende voedsel, word soos volg deur die *FAO Right to Food in Practice* 6 saamgevat, naamlik: "[o]nly educated duty-bearers are able to keep their obligations and only knowledgeable rights-holders know how to claim their right to food."

<sup>205</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>206</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

... an *objective* "roadmap" to human development goals that prevent "capture" of the development agenda, and set minimum guarantees for poor and disadvantaged groups. They also help to identify where problems exist, and what are the capacities and functions required to address them.

Standaard wat byvoorbeeld deur die reg op voldoende voedsel gedek word, sluit in: (a) die beskikbaarheid en toereikendheid van voedsel wat betref kwantiteit en kwaliteit; (b) toeganklikheid wat insluit beide fisiese toeganklikheid sowel as bekostigbaarheid; en (c) stabiliteit van voedselvoorsiening wat insluit ekonomiese, sosiale en omgewingsvolhoubaarheid.<sup>207</sup>

### **3.5 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid**

Met verwysing na bogenoemde sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering som Van Leeuwen en Amollo<sup>208</sup> die voordele van 'n menseregte-gebaseerde benadering soos volg op, naamlik dat dit: (a) voortbou op reeds bestaande statutêre verpligtinge; (b) die norme van nie-diskriminasie en gelykheid inkorporeer; en (c) gebaseer is op bestaande aanspreeklikheidsmeganismes. De Schutter<sup>209</sup> dui die voordele van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen aan, naamlik dat dit: (a) lei tot beter prioritisering en fokus van aktiwiteite; (b) staatsverantwoordbaarheid verhoog; en (c) bydra tot armoedeverligting.

Die belang van 'n menseregte-gebaseerde benadering ter verwesenliking van spesifiek voedselsekerheid sal vervolgens aangedui word.

---

<sup>207</sup> Tomas 2005 <http://bit.ly/sl1QhM>.

<sup>208</sup> Van Leeuwen en Amollo 2009 *ESR Review* 22.

<sup>209</sup> De Schutter *Madrid Conclusions* 2.

Soos reeds in hoofstuk 2 van hierdie studie aangedui, word die bereiking van voedselsekerheid, onder andere, beskou as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, veral die reg op voldoende voedsel.<sup>210</sup>

In die lig van bogenoemde beskouing, asook 'n genoemde toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling en armoedeverligting te volg,<sup>211</sup> word 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid toenemend in literatuur geregverdig.<sup>212</sup> So dui Mechlem<sup>213</sup> byvoorbeeld aan dat:

[p]rogressive realising the right to food should imply using a rights-based approach to food security that has distinct characteristics.

Gevolgtik word die riglyne vervat in die *Voluntary Guidelines*<sup>214</sup> omskryf as 'n "human rights-based practical tool addressed to all States."<sup>215</sup> Die riglyne neem, in lyn met 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling, 'n wye reeks oorwegings en beginsels in ag, soos: (a) gelykheid en nie-diskriminasie;<sup>216</sup> (b) deelname;<sup>217</sup> (c) verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg;<sup>218</sup> (d) bemagtiging;<sup>219</sup> en (e) dat alle menseregte universeel, ondeelbaar, onvervreembaar, interverwant en interafhanklik

---

<sup>210</sup> Sien par 2.3 van hierdie studie.

<sup>211</sup> Sien par 3.3.2 van hierdie studie. Sien ook Mapulanga-Hulston 2009 *SAJHR* 307-308; Maxwell 1993 *ODI: Briefing Paper 1*; Hamm 2001 *Human Rights Quarterly* 1005; en Du Plessis 2007 *Politeia* 211-212.

<sup>212</sup> Sien bv McClain *African Charter* 80 se opmerking dat "Integrating the food as a human right approach in the ongoing poverty reduction processes is probably the most effective way of contributing towards a food secure Africa." Sien ook Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1203-1211; Mapulanga-Hulston 2009 *SAJHR* 306-329; Mechlem 2004 *ELJ* 631-648; en Young, Way, Taylor en Leaning 2004 *Disasters* 142-159.

<sup>213</sup> Mechlem 2004 *EJL* 645.

<sup>214</sup> Sien FAO *Voluntary Guidelines* 9-31.

<sup>215</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 2.

<sup>216</sup> Sien bv riglyne 2.5, 3.5, 3.9, 7.4, 8.1, 8.3, 8.6 13.2-13.3 en 14.3 van die FAO *Voluntary Guidelines*.

<sup>217</sup> Sien bv riglyne 2.6, 3.7-3.8, 5.4, 8.6, 14.5 en 17.4 van die FAO *Voluntary Guidelines*.

<sup>218</sup> *Rule of law*. Sien bv riglyne 1, 3.9, 5.3, 8.1, 8.10, 12.2 en 13.3 van die FAO *Voluntary Guidelines*.

<sup>219</sup> Sien bv riglyn 11 van die *Voluntary Guidelines*.



is.<sup>220</sup> Volgens die *Voluntary Guidelines*<sup>221</sup> word die volgende aspekte deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid beklemtoon:

- (a) die universele, onvervreembare ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte,<sup>222</sup>
- (b) die verpligtinge van regerings en die verantwoordingspligtingheid van relevante belanghebbendes; en
- (c) die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte.<sup>223</sup>

Die belang wat 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid vir die samelewing inhou, word deur die *Voluntary Guidelines*<sup>224</sup> aangedui as: (a) mense kan hul regerings verantwoordbaar hou; en (b) mense is deelnemers in die proses van menslike ontwikkeling, eerder as passiewe ontvangers.<sup>225</sup> Sodanige belang word verder deur Nouri-Naeini<sup>226</sup> toegelig:

A human rights approach, mainstreamed throughout the document,<sup>227</sup> stress [*sic*] the entitlement dimension which is crucial in highlighting that people not only have a need for food but they have a legal right to it.<sup>228</sup>

---

<sup>220</sup> Sien FAO *Voluntary Guidelines* 2. Sien ook Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 296.

<sup>221</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 6.

<sup>222</sup> Sien ook FAO *Voluntary Guidelines* 2.

<sup>223</sup> Sien ook par 2.3 van hierdie studie.

<sup>224</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 7.

<sup>225</sup> Sien in hierdie verband ook McClain *African Charter* 79 se verwysing na 'n toespraak deur Robinson (voormalige *High Commissioner for Human Rights* van die Verenigde Nasies) gedurende 1998, naamlik dat: "... the beneficiaries are active subjects or claim holders and because the approach introduces an accountability dimension."

<sup>226</sup> Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 296.

<sup>227</sup> Naamlik die *Voluntary Guidelines*.

<sup>228</sup> Sien ook Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 296, naamlik: "The particular use of a rights based approach throughout the document, empowers claim holders and duty bearers alike, and stresses the fact that food is not a matter of benevolence but a right."

Chilton en Rose<sup>229</sup> dui die voordele van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid aan as:

[i]t provides a venue for public participation in the food and nutrition discourse from people most affected by food insecurity.

Meer belangrik dui Chilton en Rose<sup>230</sup> dat 'n menseregte-gebaseerde benadering 'n meganisme verleen waardeur die algemene publiek die regering verantwoordingspligtig hou. Mechlem<sup>231</sup> dui aan dat deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, voedselsekerheid gekomplementeer word deur dimensies van waardigheid,<sup>232</sup> erkenning van regte, deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid en bemagtiging.<sup>233</sup>

Die *Voluntary Guidelines*<sup>234</sup> kom tot die volgende gevolgtrekking:

A human rights-based approach requires not only addressing the final outcome of abolishing hunger, but also proposing ways and tools by which that goal is achieved. Application of human rights principles is integral to the process.

Sleutel-elemente van die *Voluntary Guidelines* (wat teruggelei kan word tot die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering),<sup>235</sup> sluit in: (a) bemagtiging; (b) openbare deelname; (c) spesiale klem op behoeftige

---

<sup>229</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1203.

<sup>230</sup> Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1203.

<sup>231</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 648.

<sup>232</sup> Mechlem 2004 *ELJ* 646 dui aan dat 'n menseregte-gebaseerde benadering erken dat individue meer as blote voorwerpe van beleid is, maar dat hul as mense wat met waardigheid bekleed is die reg op voedsel, onderwys, deelname in openbare aangeleenthede en billike geregtelike prosesse uitoefen.

<sup>233</sup> Sien par 3.3.1 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die verskillende dimensies tot 'n menseregte-gebaseerde benadering.

<sup>234</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 7.

<sup>235</sup> Sien par 3.4 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die verskillende sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering. Sien veral hfst 6 van hierdie studie waarin die genoemde sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering toepassing in die bespreking van 'n voorgestelde Suid-Afrikaanse raamwerkwet vind.

en kwesbare persone; (d) samelewings wat vry van diskriminasie is; en (e) staatsverantwoordingspligtigheid.<sup>236</sup>

### 3.6 *Gevolgtrekking*

Voedselsekerheid as 'n kontekstuele parameter vir die assessering en bevordering van die reg op voldoende voedsel,<sup>237</sup> is in hierdie hoofstuk as 'n wenslike *ontwikkelingsdoelwit* toegelig deur voedselsekerheid na aanleiding van die idee van menslike sekerheid (tesame met die *MDGs*), maar ook in die breër konteks van volhoubare ontwikkeling te kontekstualiseer. Die toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling te volg, soos veral gestel in die *Statement of Common Understanding*, is dienooreenkomstig bespreek tesame met die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering ten einde ook uiteindelik die voordele wat sodanige menseregte-gebaseerde benadering vir voedselsekerheid inhou, aan te dui.

Die waarde van genoemde bespreking van die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering sal veral in hoofstuk 6 van hierdie studie blyk uit 'n inhoudelike bespreking van 'n voorgestelde raamwerkwet ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid in Suid-Afrika. In dié verband word geargumenteer dat die aanneming van 'n raamwerkwet op 'n sterker verbintenis tot die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende

---

<sup>236</sup> McClain *African Charter* 80 kom dienooreenkomstig tot die gevolgtrekking dat: "Whether or not countries have included food as a human right in national legislations does not appear to be of significant importance for the food security situation in the country. The critical issue regarding food as a human right is enforcement, not the legislation by itself. Integrating the food as a human right approach in the ongoing poverty reduction processes is probably the most effective way of contributing towards a food secure Africa. In order for this integration to be successful, social mobilisation and empowerment is needed. Poor and hunger people need to have a voice in the policy formulation and implementation process and through this process claim their rights."

<sup>237</sup> Eide *Food Security* 69.

voedsel sal dui deurdad sodanige raamwerkwet 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid in Suid-Afrika sal bekend stel.<sup>238</sup>

Voordat die voorgestelde raamwerkwet in hoofstuk 6 bespreek sal word, sal die reg op voldoende voedsel en voedselsekerheid in internasionale en regionale instrumente maar ook in die Suid-Afrikaanse konteks vervolgens in hoofstukke 4 en 5 aandag geniet.

---

<sup>238</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 194. Sien in hierdie verband Omara *Promoting a Rights-Based Approach* 178 dat raamwerkwetgewing as 'n voorvereiste vir die toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering beskou word. 'n Voorgestelde raamwerkwet ter verwesenlik van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid, sal volledig in hfst 6 van hierdie studie bespreek word.

<b>Hoofstuk 4: Die reg op voedsel in internasionale en regionale instrumente .94</b>	
<b>4.1</b>	<b><i>Inleidende opmerkings</i>..... 94</b>
<b>4.2</b>	<b><i>Die reg op voedsel in die instrumente van die Verenigde Nasies</i>..... 97</b>
4.2.1	UN Charter ..... 99
4.2.2	UDHR ..... 100
4.2.3	ICCPR ..... 102
4.2.4	ICESCR..... 103
4.2.5	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women..... 115
4.2.6	Geneva Conventions and Additional Protocols ..... 115
4.2.7	<i>Internasionale konferensies en gepaardgaande deklarasies</i> ..... 116
4.2.8	<i>Verdere inisiatiewe</i> ..... 125
<b>4.3</b>	<b><i>Die reg op voedsel in regionale instrumente</i>..... 126</b>
4.3.1	<i>Inleiding</i> ..... 126
4.3.2	<i>Afrika Unie</i> ..... 127
4.3.3	<i>Ander regionale instrumente</i> ..... 130
<b>4.4</b>	<b><i>Gevolgtrekking</i> ..... 131</b>

## Hoofstuk 4

### Die reg op voedsel in internasionale en regionale instrumente

#### 4.1 *Inleidende opmerkings*

Reeds in hoofstuk 1<sup>1</sup> van hierdie studie is verwys na 'n beroep op 'n paradigmaskuif binne die voedselsekerheidsdebat deur voedselsekerheidsmaatreëls en -inisiatiewe op die reg op voldoende voedsel te fundeer. In hoofstuk 2 is die sentrale rol wat die reg op voldoende voedsel binne die breë konteks van voedselsekerheid vervul dienooreenkomstig uitgelig<sup>2</sup> en is aangedui dat 'n beter begrip van die normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel gebruik kan word om *voedselsekerheid* as uitkoms/uitvloeisel van die verwesenlikte reg op voldoende voedsel en ander verbandhoudende regte, beter te verstaan. Aangesien die vereiste beter begrip noodsaaklik is om ingeligte aanbevelings vir 'n voorgestelde raamwerkwet vir Suid-Afrikaanse voedselsekerheid in hoofstuk 6 te maak, het hoofstukke 4 en 5 gevolglik ten doel om die normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel te bespreek.

Vantevore is in hoofstuk 1 aangedui dat, alhoewel die reg op voldoende voedsel in internasionale instrumente erken word, die Suid-Afrikaanse *Grondwet* in artikel 27(1)(b) dié reg kwalifiseer deur aan elke persoon 'n reg op *toegang tot* voldoende voedsel te verleen. Tot op datum van skrywe het die Konstitusionele Hof nog nie die geleentheid gehad om die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*, te interpreteer nie.<sup>3</sup> Sou die Konstitusionele Hof wel die

---

<sup>1</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>2</sup> Sien par 2.3 van hierdie studie waarin aangedui is dat die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van, onder andere, die verwesenliking van bestaande regte, insluitend die reg op voldoende voedsel is.

<sup>3</sup> Sien Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 152-153; Khoza *The Role of Framework Legislation* 190; en Brand *The Right to Food* 154. Alhoewel die Konstitusionele Hof onlangs in *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and*

geleentheid kry om oor die reg op toegang tot voldoende voedsel te beslis, bepaal artikel 39(1)(b) van die *Grondwet* dat by die uitleg van die Handves van Regte 'n hof, tribunaal of forum die volkereg<sup>4</sup> in ag moet neem.<sup>5</sup>

Volgens Liebenberg<sup>6</sup> verwys artikel 39(1)(b) van die *Grondwet*, as 'n interpretatiewe gids, na beide bindende sowel as nie-bindende internasionale reg wat in ag geneem maar nie noodwendig gevolg hoef te word tydens die interpretasie van die Handves van Regte nie. Bindende internasionale reg verwys hoofsaaklik na verdrae en konvensies waartoe Suid-Afrika 'n lidstaat is, asook die norme van gewoonteregtelike internasionale reg.<sup>7</sup> Nie-bindende internasionale reg verwys na:<sup>8</sup> (a) verdrae en konvensies waartoe Suid-Afrika nie 'n lidstaat is nie;<sup>9</sup> (b) verdrae en

---

*Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 (KH) die geleentheid gehad het om a 27(1)(b) van die *Grondwet* vir die eerste keer te interpreteer, het dié saak oor die reg op toegang tot voldoende *water* gehandel en nie die reg op toegang tot voldoende *voedsel* nie. Sien par 5.3 van hierdie studie. Voedselverwante bepalings is ook relevant in verskeie ander bepalings van die *Grondwet*, naamlik a 28(1)(c) wat bepaal dat elke kind die reg op, onder andere, basiese voeding het en a 35(2)(e) wat bepaal dat elkeen wat aangehou word, met inbegrip van elke gevonniste gevangene, die reg op, onder andere, voorsiening op staatsonkoste van voeding het. Vir doeleindes van die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks voedselsekerheid, sal slegs a 27(1)(b) van die *Grondwet* aandag in hierdie studie geniet, naamlik die reg op elkeen se toegang tot voldoende voedsel. Vir 'n bespreking van aa 28(1)(c) en 35(2)(e) van die *Grondwet* sien Chirwa 2002 *The International Journal of Children's Rights* 157-177; Olowu 2002 *The International Journal of Children's Rights* 127-136; McClain *African Charter* 76; Eide *Article 27* 1-49; Sloth-Nielson 2001 *SAJHR* 210-231; en Brand *The Right to Food* 155. Sien ook *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH).

<sup>4</sup> Ook na verwys as *internasionale reg* welke verwysing ook vir doeleindes van hierdie studie gevolg sal word.

<sup>5</sup> Anders as buitelandse reg wat volgens a 39(1)(c) van die *Grondwet* by die uitleg van die Handves van Regte in ag geneem kan word.

<sup>6</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 102 met verwysing na *S v Makwanyane* 1995 3 SA 391 (KH) par 35. Sien aa 231-233 van die *Grondwet* wat bindende internasionale reg betref. Sien ook Khoza *The Role of Framework Legislation* 192-193.

<sup>7</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 103. A 232 van die *Grondwet* bepaal dat volkeregtelike (internasionale) gewoontereg regsrag in die Republiek het tensy dit met die *Grondwet* of 'n Parlements wet onbestaanbaar is. Sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 104-105; Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* en FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 10-11.

<sup>8</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 102.

<sup>9</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 102 verwys as voorbeeld na die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* wat Suid-Afrika op 3 Oktober 1994

konvensies wat nie deur Suid-Afrika ratifiseerbaar is nie;<sup>10</sup> en (c) sogenoemde "soft law."<sup>11</sup>

Brand<sup>12</sup> som die belang van die internasionale reg (bindend en nie-bindend) tot 'n beter begrip van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse konteks, soos volg op:

Because of the continuing dearth of jurisprudence in respect of the right to food at domestic level, international law remains a useful source for interpreting and developing the content of the right to food in South Africa, particularly because much work has been done there to describe the content of the right to food and to translate that content into duties – into things that states must do. It is useful both to know which sources regarding the right to food are available at international level, and what content the right has been given there.

Dit is gevolglik met verwysing na artikel 39(1)(b) van die *Grondwet* as 'n interpretatiewe gids en Brand se uiteensetting van die nut van die internasionale reg ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse konteks te interpreteer en te ontwikkel, dat die reg op voldoende voedsel vervolgens met verwysing na die internasionale reg in hierdie hoofstuk bespreek sal word voordat 'n bespreking van die Suid-Afrikaanse grondwetlike erkenning en beskerming van die reg op toegang

---

geteken het maar tot op datum van skrywe nog nie geratifiseer het nie. Die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* sal in par 4.2.4 van hierdie studie uiteengesit word.

<sup>10</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 102 verwys as voorbeeld na verdrae en konvensies aangeneem deur regionale liggame anders as die Afrika Unie, bv die Europese Unie en die *Organization of American States*. Sien par 4.3.3 van hierdie studie.

<sup>11</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 102 verwys in hierdie verband na besluite (resolusies) aangeneem tydens internasionale konferensies, welke konferensies georganiseer is onder die vaandel van die Verenigde Nasies of regionale liggame soos die Afrika Unie asook riglyne aangeneem deur bv internasionale organisasies. Sien par 4.2.7 van hierdie studie. Sien veral par 4.2.7.3 van hierdie studie wat die deklarasies van die *World Food Summits* van die Verenigde Nasies se *FAO* betref.

<sup>12</sup> Brand *The Right to Food* 154.



tot voldoende voedsel as een van die drie vlakke van wetgewende maatreëls in hoofstuk 5 bespreek sal word.<sup>13</sup>

Hoofstuk 4 het gevolglik ten doel om die reg op voldoende voedsel in die internasionale reg te bespreek ten einde die reg op *toegang tot* voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse konteks in hoofstuk 5 toe te lig en uiteindelik in hoofstuk 6 aanbevelings vir 'n voorgestelde raamwerkwet te kan maak. Die volgende aspekte sal vervolgens in oënskou geneem word:

- (a) die reg op voldoende voedsel in die instrumente van die Verenigde Nasies;<sup>14</sup>
- (b) die reg op voldoende voedsel in regionale instrumente.<sup>15</sup>

#### **4.2 Die reg op voedsel in die instrumente van die Verenigde Nasies**

Met betrekking tot die oorsprong van die moderne menseregtestelsel, verwys Narula<sup>16</sup> na 'n aanhaling van Sohn<sup>17</sup> oor die internasionale gemeenskap se kollektiewe begeerte om die herhaling van misdade teen die mensdom<sup>18</sup> na die Tweede Wêreldoorlog te voorkom, deur die ontwikkeling van nuwe standaarde vir die beskerming van menseregte.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Soos reeds in par 1.1 van hierdie studie aangedui, kan *wetgewende maatreëls* vir die toenemende verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid op nasionale vlak uit drie komplementerende vlakke bestaan waarvan die inkorporasie van die reg op voedsel in nasionale grondwette, een vlak is (sien hfst 5 van hierdie studie) tesame met die aanneming van 'n raamwerkwet (sien hfst 6 van hierdie studie) en die hersiening van sektorale wetgewing wat 'n invloed op die reg op toegang tot voldoende voedsel uitoefen (sien hfst 7 van hierdie studie). Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 3.

<sup>14</sup> Sien para 4.2.1-4.2.8 van hierdie studie.

<sup>15</sup> Sien para 4.3.2-4.3.3 van hierdie studie.

<sup>16</sup> Narula 2006 *Colum J Transnat'l L* 705.

<sup>17</sup> Sohn 1982 *AM UL Rev* 32 soos aangehaal in Narula 2006 *Colum J Transnat'l L* 705.

<sup>18</sup> Met spesifieke verwysing na die optrede van Nazi oorlogsmisdadigers tydens die Tweede Wêreldoorlog.

<sup>19</sup> Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 227 verwys in sy bespreking van die ontstaan van die erkenning van 'n moderne internasionale menseregtestelsel reeds na die "Four essential human freedoms" toespraak gelewer op 6 Januarie 1941 deur die

Daar word voorts aangedui<sup>20</sup> dat bogenoemde standarde in vier fases gekodifiseer is, naamlik deur die: (a) verwoording van menseregte kwelpunte in die stigtingsdokument van die Verenigde Nasies (die *Charter of the United Nations*);<sup>21</sup> (b) identifisering van spesifieke menseregte in die *Universal Declaration of Human Rights*;<sup>22</sup> en (c) uitbreiding van elk van die regte vervat in die *Universal Declaration of Human Rights* in onderskeidelik die *International Covenant on Civil and Political Rights*<sup>23</sup> en die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.<sup>24</sup>

Die *UN Charter*, die *UDHR*, die *ICCPR*, die *ICESCR* en die aanneming van daaropvolgende verklarings en konvensies, vorm derhalwe die Internasionale Handves van Menseregte.<sup>25</sup>

---

destydse president van die Verenigde State van Amerika, President Roosevelt reeds voor Amerika se toetrede tot die Tweede Wêreldoorlog. Sien ook par 3.2 van hierdie studie asook Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 151 en Ledesma *International Recognition* 23. Weens die aard en die omvang van hierdie studie is 'n indiepte bespreking van die ontstaan van 'n moderne internasionale menseregte-stelsel nie moontlik nie. Sien in hierdie verband Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 226-234.

<sup>20</sup> Sien Narula 2006 *Colum J Transnat'l L* 705 en Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 229.

<sup>21</sup> Die *Charter of the United Nations* beskikbaar by <http://bit.ly/BXKec> (hierna die *UN Charter*) is op 26 Junie 1945 te San Francisco in die Verenigde State van Amerika onderteken en het op 24 Oktober 1945 inwerking getree. Sien par 4.2.1 van hierdie studie.

<sup>22</sup> Die *Universal Declaration of Human Rights* beskikbaar by <http://bit.ly/auvUFv> (hierna die *UDHR*) is op 10 Desember 1948 deur die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies aangeneem. Sien ook par 4.2.2 van hierdie studie.

<sup>23</sup> Die *International Covenant on Civil and Political Rights* beskikbaar by <http://bit.ly/glbli> (hierna die *ICCPR*) is op 16 Desember 1966 deur die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies in Resolusie 2200A (XXI) aangeneem en het op 23 Maart 1976 in werking getree. Sien par 4.2.3 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die *ICCPR* se indirekte erkenning van die reg op voedsel.

<sup>24</sup> Die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* beskikbaar by <http://bit.ly/sDVuhU> is op 16 Desember 1966 deur die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies in Resolusie 2200 (XXI) aangeneem en het op 3 Januarie 1976 in werking getree. Sien par 4.2.4 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die *ICESCR* se erkenning van die reg op voldoende voedsel asook Suid-Afrika se posisie met betrekking tot die *ICESCR*.

<sup>25</sup> Sien Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 229. Genoemde instrumente word aangevul deur addisionele konvensies en verklarings rakende verskeie menseregte aangeleenthede.

#### 4.2.1 UN Charter<sup>26</sup>

Soos aangedui,<sup>27</sup> is menseregte kwelpunte reeds in die stigtingsdokument van die Verenigde Nasies, die *UN Charter*, verwoord. Kearns<sup>28</sup> is van mening dat die *UN Charter* se verwysing na menseregte, alhoewel beperk, reeds die basis vir 'n moderne internasionale menseregtestelsel gelê het.<sup>29</sup>

Artikel 55 van die *UN Charter* vind spesifiek toepassing in hierdie studie, naamlik dat die Verenigde Nasies hom sal beywer om die volgende aangeleenthede te bevorder, naamlik:<sup>30</sup>

- (a) higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- (b) solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and
- (c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

Volgens artikel 56 van die *UN Charter* onderneem lidstate om gesamentlike en afsonderlike optrede, in samewerking met die Verenigde Nasies, te neem ten einde die aangeleenthede in artikel 55 aan te spreek.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Die doelstellings en beginsels van die Verenigde Nasies word in die aanhef sowel as in a 1 van die *UN Charter* verwoord. Sien in hierdie verband Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 229-231. Suid-Afrika was 1 van die 51 stigterlede van die Verenigde Nasies en het die *UN Declaration* op 7 November 1945 geratifiseer. Sien in hierdie verband United Nations Treaty Collection 2010 <http://bit.ly/tGgnez>.

<sup>27</sup> Sien par 4.2 van hierdie studie.

<sup>28</sup> Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 230.

<sup>29</sup> Sien ook par 4.2 van hierdie studie.

<sup>30</sup> Sodanige bevordering is natuurlik ingevolge a 55 van die *UN Charter*: "... with a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples..."

<sup>31</sup> Sien Chinkin 1989 *International and Comparative Law Quarterly* 854 en Ledesma *International Recognition* 22 vir 'n bespreking van aa 55-56 van die *UN Charter*.

#### 4.2.2 UDHR

Soos aangedui,<sup>32</sup> is die *UDHR* op 10 Desember 1948 deur die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies aangeneem, welke *UDHR* ten doel het om te dien as:

... a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction.<sup>33</sup>

Regte en vryhede erken in die *UDHR* sluit beide (a) burgerlike en politieke regte en vryhede,<sup>34</sup> sowel as (b) ekonomiese, sosiale en kulturele regte en vryhede in.<sup>35</sup>

Van meer belang vir doeleindes van hierdie studie, is die feit dat die reg op voedsel vir die eerste keer uitdruklik in die internasionale reg erken is in artikel 25(1) van die *UDHR*, naamlik:

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Sien par 4.2 van hierdie studie.

<sup>33</sup> Aanhef tot die *UDHR* beskikbaar by <http://bit.ly/SqjvG>. Vir 'n bespreking van die samesprekings en agtergrond tot die *UDHR* sien Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 231-232.

<sup>34</sup> Sien bv a 3 naamlik die reg op lewe, vryheid en sekerheid van persoon; a 7 naamlik gelykheid en die reg op gelyke beskerming deur die reg; a 13 naamlik vryheid van beweging en a 15 naamlik die reg op nasionaliteit.

<sup>35</sup> Sien bv a 22 naamlik die reg op maatskaplike sekerheid; a 26 naamlik die reg op onderwys; en a 27 naamlik die reg om vrylik deel te neem aan die kulturele lewe.

<sup>36</sup> Sien ook Brand *The Right to Food* 154; Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 223; Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 151; McClain *African*

Alston<sup>37</sup> dui aan dat verskeie ander artikels in die *UDHR* relevant tot die reg op voedsel is, hetsy direk of indirek, naamlik:

- (a) artikel 3 wat verklaar dat elkeen die reg op lewe het;<sup>38</sup>
- (b) artikel 22 wat bepaal dat elkeen, as lid van 'n gemeenskap, die reg op maatskaplike sekerheid het en geregtig is op die verwesenliking van die ekonomiese, sosiale en kulturele regte wat onontbeerlik vir sy/haar waardigheid en die vrye ontwikkeling van sy/haar persoonlikheid is;
- (c) artikel 28 wat verklaar dat elkeen geregtig is op maatskaplike en internasionale orde waarin die regte en vryhede wat in die *UDHR* uiteengesit word, ten volle verwesenlik kan word;<sup>39</sup> en
- (d) artikel 29(1) waarin pligte teenoor gemeenskappe uiteengesit word.<sup>40</sup>

Die regte en vryhede erken in die *UDHR* is later verdeel in onderskeidelik: (a) die *ICCPR* vir burgerlike en politieke regte; en (b) die *ICESCR* vir ekonomiese, sosiale en kulturele regte.

---

*Charter 78; Ledesma International Recognition 23; en FAO Guide on Legislating for the Right to Food 9.*

<sup>37</sup> Alston *International Law and the Right to Food* 164.

<sup>38</sup> Vir die verband tussen die reg op lewe en die reg op voedsel sien OHCHR *General Comment 6: The Right to Life* van 30 April 1982 beskikbaar by <http://bit.ly/uSEP3L> (hierna *General Comment 6*).

<sup>39</sup> Sien Eide *The International Human Rights System* 159 vir 'n bespreking van a 28 van die *UDHR*.

<sup>40</sup> Sien Eide *The International Human Rights System* 154-155 vir 'n bespreking van a 29 van die *UDHR*. Sien ook par 3.4.1 van hierdie studie waarin die universele, ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte kortliks uitgelig is. Dit moet vermeld word dat die *UDHR*, as 'n resoluë van die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies, nie regsbindend op sy eie is nie. Sien in hierdie verband Brownlie en Goodwin-Gill *Basic Documents on Human Rights* 18 soos aangehaal deur Liebenberg *Socio-Economic Rights* 105: "Some of its provisions either constitute general principles of law ..., or represent elementary considerations of humanity. More important is its status as an authoritative guide, produced by the General Assembly, to the interpretation of the Charter. In this capacity the Declaration has considerable indirect legal effect, and is regarding [*sic*] by the Assembly and by some jurist as a part of the 'law of the United Nations'."

### 4.2.3 ICCPR

Die *ICCPR* is op 16 Desember 1966 deur die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies aangeneem en op 23 Maart 1976 in werking gestel.<sup>41</sup> Staatspartye tot die *ICCPR* onderneem in terme van artikel 3 van die *ICCPR* om die gelyke regte van mans en vroue in die uitoefening van alle burgerlike en politieke regte soos verskans in die *ICCPR* te verseker. Burgerlike en politieke regte deur die *ICCPR* erken, sluit in die: (a) inherente reg op lewe;<sup>42</sup> (b) reg op vryheid en sekerheid van persoon;<sup>43</sup> (c) reg op erkenning;<sup>44</sup> en (d) reg op vryheid van denke, gewete en geloof.<sup>45</sup>

Alhoewel die *ICCPR* nie uitdruklik verwys na die reg op voedsel of 'n voldoende lewenstandaard nie, bepaal artikel 6(1) van die *ICCPR* wel dat "[e]very human being has the inherent right to life." Met die interpretasie van die reg op lewe deur die *Human Rights Committee* gedurende 1982 in *General Comment 6*,<sup>46</sup> waarsku die *Human Rights Committee* dat die reg op lewe, 'n reg is wat nie eng geïnterpreteer moet word nie:

The expression "inherent right to life" cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures. In this connection, the Committee considers that it would be desirable for States parties to take all possible measures to reduce infant mortality and to increase life expectancy, especially in adopting measures to eliminate *malnutrition*<sup>47</sup> and epidemics.<sup>48</sup>

---

<sup>41</sup> Suid-Afrika het die *ICCPR* op 3 Oktober 1994 geteken en op 10 Desember 1998 geratifiseer. Sien in hierdie verband United Nations Treaty Collection 2010 <http://bit.ly/vjb1kp>. Sien Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 233.

<sup>42</sup> A 6 van die *ICCPR*.

<sup>43</sup> A 9 van die *ICCPR*.

<sup>44</sup> A 16 van die *ICCPR*.

<sup>45</sup> A 18 van die *ICCPR*.

<sup>46</sup> Sien ook par 4.2.2 van hierdie studie.

<sup>47</sup> Eie beklemtoning.

<sup>48</sup> *General Comment 6* par 5. Sien in hierdie verband ook Alston *International Law and the Right to Food* 164-165 asook Brand *The Right to Food* 155 en Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 251. Voortspruitend uit die *ICCPR* is die *First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* beskikbaar

#### 4.2.4 ICESCR

Die *ICESCR* is op 3 Januarie 1976 deur die Verenigde Nasies se Algemene Vergadering aangeneem en op 3 Januarie 1976 in werking gestel. Suid-Afrika het die *ICESCR* op 3 Oktober 1994 geteken maar tot op datum van skrywe nog nie geratifiseer nie.<sup>49</sup>

Sosio-ekonomiese regte verskans in die *ICESCR* sluit in die reg op: (a) maatskaplike sekerheid,<sup>50</sup> (b) gesondheid,<sup>51</sup> (c) onderwys,<sup>52</sup> en (d) deelname in die kulturele lewe.<sup>53</sup>

Daar word na artikel 11 van die *ICESCR* verwys as die "single most important source" van die reg op voedsel in die internasionale konteks.<sup>54</sup>

Die reg op 'n voldoende lewenstandaard word deur artikel 11(1) van die

---

by <http://bit.ly/w1ILDW> wat voorsiening maak vir individuele klage prosedures asook die *Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* beskikbaar by <http://bit.ly/9yn7Kq> rakende die afskaffing van die doodstraf. Weens die aard en die omvang van hierdie studie is 'n bespreking van die opsionele protokolle nie moontlik nie.

<sup>49</sup> Vir 'n bespreking rakende Suid-Afrika se versuim om die *ICESCR* te ratifiseer sien *ICESCR Ratification Campaign 2009* <http://bit.ly/VbbF6> en *Blacksash 2010* <http://bit.ly/tnuKmg>. A 39(1)(b) van die *Grondwet* as interpretatiewe gids (sien par 4.1 van hierdie studie) verwys egter ook na die inagnome van nie-bindende internasionale reg, soos verdrae en konvensies waartoe Suid-Afrika nie 'n lidstaat is nie, in die uitleg van die Handves van Regte. Brand *Introduction to Socio-Economic Rights 7* dui aan dat in verskeie aspekte die sosio-ekonomiese bepalings verskans in die *Grondwet* geskoei is op die *ICESCR*. Die *ICESCR* is dus as interpretatiewe bron van groot belang vir die interpretasie van sosio-ekonomiese regte verskans in die Suid-Afrikaanse *Grondwet*. Sien Brand *Introduction to Socio-Economic Rights 7* en par 4.1 van hierdie studie.

<sup>50</sup> A 9 van die *ICESCR*.

<sup>51</sup> A 12 van die *ICESCR*.

<sup>52</sup> A 13 van die *ICESCR*.

<sup>53</sup> A 15 van die *ICESCR*. Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights 574-576* vir 'n algemene bespreking van die *ICESCR*.

<sup>54</sup> Alston *International Law and the Right to Food* 164. Sien ook Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 151; Khoza *The Role of Framework Legislation* 193; Brand *The Right to Food* 154, 157; Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 224; McClain *African Charter* 79; Ledesma *International Recognition* 23; en FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 10 vir 'n bespreking van a 11 van die *ICESCR*.

*ICESCR* toegelig deurdat 'n voldoende lewenstandaard volgens artikel 11(1) van die *ICESCR voldoende* voedsel insluit:

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including *adequate food*,<sup>55</sup> clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.

Lidstate onderneem in terme van artikel 11(2) om gepaste stappe te neem ten einde hierdie reg te verwesenlik met erkenning van die belang van internasionale samewerking gebaseer op vrye toestemming.<sup>56</sup>

Artikel 11 van die *ICESCR* maak, buiten vir die reg op voldoende voedsel in artikel 11(1), ook voorsiening in artikel 11(2) vir die fundamentele reg om vry van honger te wees en lidstate word aangemaan om, individueel asook deur internasionale samewerking, maatreëls te neem, insluitend spesifieke programme:

- (a) to improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;
- (b) taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.

Die Verenigde Nasies se *High Commissioner for Human Rights* is gevolglik in oogmerk 7.4(e) van die 1996 *World Food Summit Plan of Action*<sup>57</sup> versoek om 'n beter omskrywing van die regte verwant tot voedsel vervat in artikel 11 van die *ICESCR* te verskaf.<sup>58</sup> Gevolglik bevestig *General*

---

<sup>55</sup> Eie beklemtoning.

<sup>56</sup> A 11(1) van die *ICESCR*.

<sup>57</sup> Sien par 4.2.7.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die 1996 *World Food Summit*.

<sup>58</sup> Sien in hierdie verband Ledesma *International Recognition* 24 asook par 2.3 van hierdie studie. Oogmerk 7.4(e) van die 1996 *World Food Summit Plan of Action* lees:



*Comment 12*<sup>59</sup> dat die reg op voldoende voedsel onlosmaaklik met die inherente waardigheid van mense verbind is en gevolglik onontbeerlik is vir die vervulling van ander menseregte soos verskans in die *International Bill of Rights*.<sup>60</sup> Voorts verklaar *General Comment 12*<sup>61</sup> dat die reg op voldoende voedsel:

... is also inseparable from social justice, requiring the adoption of appropriate economic, environmental and social policies, at both the national and international levels, oriented to the eradication of poverty and the fulfilment of all human rights for all.<sup>62</sup>

Die *CESCR*<sup>63</sup> se uiteensetting van artikel 11 van die *ICESCR*, soos vervat in *General Comment 12*, sal aan die hand van die volgende struktuur bespreek word, naamlik: (a) die verband tussen die reg op voldoende

---

"... to better define the rights related to food in Article 11 of the Covenant and to propose ways to implement and realize these rights as a means of achieving the commitments and objectives of the World Food Summit, taking into account the possibility of formulating voluntary guidelines for food security for all." Sien Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 225; Ledesma *International Recognition* 24 en Brand *The Right to Food* 156-157.

<sup>59</sup> *CESCR General Comment 12: The Right to Adequate Food* (reeds afgekort na *General Comment 12*) is deur die *CESCR* op 12 Mei 1999 gedurende die 12de sessie van die *CESCR* (gehou te Geneva, Switzerland 26 April-14 Mei 1999) uitgevaardig.

<sup>60</sup> *General Comment 12* par 4. Sien par 4.2 vir 'n verwysing na die *International Bill of Rights* asook par 3.4.1 rakende die universeel, ondeelbare, interafhanklike en interverwante aard van menseregte. Sien ook Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 226.

<sup>61</sup> *General Comment 12* par 4.

<sup>62</sup> *General Comment 12* par 5 kom tot die gevolgtrekking dat: "[f]undamentally, the roots of the problem of hunger and malnutrition are not lack of food but lack of access to available food, *inter alia* because of poverty, by large segments of the world's population." Sien in hierdie verband ook Brand *The Right to Food* 157 "people do not usually go hungry because there is not enough food available. Rather, they go hungry because they cannot get their hands on the food that is available." Sien ook par 2.2 van hierdie studie waarin die beskikbaarheid van voedsel teenoor die toegang tot voedsel in die konteks van nasionale en huishoudelike voedselsekerheid bespreek is.

<sup>63</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 7-8 som die werksaamhede van die *CESCR* op as die internasionale liggaam wat, onder andere, (a) die nakoming van die *ICESCR* oorsien; (b) verslae vanaf lidstate oor die verwesenliking van sosio-ekonomiese regte in hul lande ontvang; en (c) algemene kommentaar (*General Comments*) op die *ICESCR* uitbring, welke algemene kommentaar van groot belang in die interpretasie van sosio-ekonomiese regte is. Sien ook *CESCR Datum Onbekend* <http://bit.ly/tihmmf>.

voedsel<sup>64</sup> en die reg om vry van honger te wees;<sup>65</sup> (b) die begrip *voldoende* voedsel tesame met die kerninhoud van die reg op voldoende voedsel; en (c) staatspligte.

#### 4.2.4.1 Verband tussen artikel 11(1) en 11(2) van die ICESCR<sup>66</sup>

Die *reg op voedsel* kan as 'n sambreelterm vir die twee verskillende norme vervat in artikel 11 van die *ICESCR*, beskou word,<sup>67</sup> naamlik die reg op voldoende voedsel in artikel 11(1) en die reg om vry van honger te wees in artikel 11(2).

Die *CESCR*<sup>68</sup> verklaar in *General Comment 12* die normatiewe inhoud van artikel 11 paragrawe (1) en (2):

The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The *right to adequate food* shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients. The *right to adequate food* will have to be realized progressively. However, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 of article 11, even in times of natural or other disasters.

Met verwysing na bogenoemde omskrywing van die reg op voldoende voedsel kan die verband tussen artikel 11(1) en (2) van die *ICESCR*, na aanleiding van paragraaf 6 van *General Comment 12*, soos volg uiteengesit word, naamlik dat lidstate die plig het om: (a) toenemend die reg op

---

<sup>64</sup> A 11(1) van die *ICESCR*.

<sup>65</sup> A 11(2) van die *ICESCR*.

<sup>66</sup> Sien Alston *International Law and the Right to Food* 166-167 vir 'n bespreking van die verband tussen die reg op voldoende voedsel en die reg om vry van honger te wees voor die interpretasie van a 11 deur die *CESCR* in *General Comment 12*.

<sup>67</sup> Sien Alston *International Law and the Right to Food* 166-167.

<sup>68</sup> *General Comment 12* par 6.

voldoende voedsel te verwesenlik;<sup>69</sup> maar (b) in die tussentyd steeds 'n minimum kernverpligting<sup>70</sup> het om nodige stappe te neem ten einde honger te "... mitigate and alleviate ... even in times of natural or other disaster"<sup>71</sup> soos voorsien in paragraaf 2 van artikel 11 van die *ICESCR*.<sup>72</sup>

*General Comment 12*<sup>73</sup> som die verband tussen artikel 11(1) en (2) van die *ICESCR* soos volg op "... each State party take whatever steps are necessary to ensure that everyone is free from hunger and as soon as possible can enjoy the right to adequate food."

#### 4.2.4.2 Die begrip voldoende voedsel en die kerninhoud van die reg op voldoende voedsel

Die presiese inhoud van die begrip *voldoende* voedsel word, volgens *General Comment 12*,<sup>74</sup> grootliks bepaal deur die heersende sosiale, ekonomiese, kulturele, klimatologiese, ekologiese en ander

---

<sup>69</sup> Die plig om regte toenemend te verwesenlik word in *The Nature of States Parties Obligations: General Comment 3* par 9 beskikbaar <http://bit.ly/9Ojwx1> (reeds in par 2.3 van hierdie studie afgekort na *General Comment 3*) omskryf. Sien par 4.2.4.3 van hierdie studie vir sodanige omskrywing sowel as par 5.3.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die Konstitusionele Hof se uiteensetting van die grondwetlike staatsplig om gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte in toenemende mate te verwesenlik (aa 26(2) en 27(2) van die Grondwet), met verwysing na, onder andere, *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH) en *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 (KH).

<sup>70</sup> Narula 2006 *Colum J Transnat'l L* 707. Sien ook par 4.2.4.3 van hierdie studie vir 'n omskrywing van minimum kernverpligting in *General Comment 3* par 10.

<sup>71</sup> *General Comment 12* par 6.

<sup>72</sup> Die Konstitusionele Hof het egter in, onder andere, *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH) en *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 (KH) verkies om eerder 'n model van redelijkheidshersiening in die geval van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte toe te pas in stede daarvan om minimum kernverpligtinge in die Suid-Afrikaanse konteks te erken. Sien par 5.3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die model van redelijkheidshersiening.

<sup>73</sup> *General Comment 12* par 21.

<sup>74</sup> *General Comment 12* par 7.

omstandighede.<sup>75</sup> *General Comment 12*<sup>76</sup> dui voorts aan dat die idee van volhoubaarheid intrinsiek met die idee van voldoende voedsel verbind is, deurdat dit impliseer dat voedsel vir beide die huidige en toekomstige generasies toeganklik is en gevolglik die idee van langtermyn beskikbaarheid en toeganklikheid inkorporeer.<sup>77</sup>

Die *CESCR*<sup>78</sup> kom tot die gevolgtrekking dat die kerninhoud van die reg op voldoende voedsel die volgende is:

The availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture...<sup>79</sup>

Die elemente van die reg op voldoende voedsel, soos blyk uit bogenoemde omskrywing en toegelig deur die *CESCR*, is gevolglik: (a) dieetbehoefte van individue;<sup>80</sup> (b) voedselveiligheid;<sup>81</sup> (c) kulturele- of verbruikersaanvaar-

---

<sup>75</sup> Sien ook Alston *International Law and the Right to Food* 167 wat daarop dui dat "the notion of adequacy implies enough food to facilitate a normal, active existence rather than a minimum calorific package which does no more than prevent death by starvation." Sien ook Brand *The Right to Food* 159.

<sup>76</sup> *General Comment 12* par 7.

<sup>77</sup> Sien ook Brand *The Right to Food* 158 en Ledesma *International Recognition* 30 asook par 3.2 van hierdie studie.

<sup>78</sup> *General Comment 12* par 8.

<sup>79</sup> Voorts, volgens *General Comment 12* par 8 moet die toeganklikheid van sodanige voedsel volhoubaar wees en nie met die uitoefening van ander menseregte inmeng nie. Sien ook par 3.2 van hierdie studie. Soos reeds aangedui (sien par 2.3 van hierdie studie) omskryf Ziegler Datum Onbekend <http://bit.ly/sLldQl> die reg op voldoende voedsel, na aanleiding van *General Comment 12* as: "the right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear."

<sup>80</sup> *General Comment 12* par 9. Sien ook par 2.2 van hierdie studie sowel as Brand *The Right to Food* 159 en Ledesma *International Recognition* 30-31. Die inhoudelike betekenis van voldoende voedsel word intrinsiek met aspekte van voedingskunde verbind en val derhalwe buite die aard en die omvang van hierdie studie. Sien in hierdie verband WHO 2010 *WHO Global Network of Institutions for Scientific Advice on Nutrition*; Departement van Gesondheid 2004 *South African Guidelines for Healthy Eating* en Departement van Gesondheid 2010 *Integrated Nutrition Programme*.

<sup>81</sup> *General Comment 12* par 10. Sien ook par 2.2 van hierdie studie asook Brand *The Right to Food* 159.

baarheid;<sup>82</sup> (d) beskikbaarheid van voedsel;<sup>83</sup> en (d) toeganklikheid tot voedsel.<sup>84</sup>

#### 4.2.4.3 Staatspligte en -aanspreeklikheid

Wat die pligte van partye tot die *ICESCR* betref, bepaal artikel 2(1)-(3) van die *ICESCR* dat:

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.
2. The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.
3. Developing countries, with due regard to human rights and their national economy, may determine to what extent they would guarantee the economic rights recognized in the present Covenant to non-nationals.<sup>85</sup>

Die *CESCR* het die aard van die verpligtinge gestel in artikel 2(1) van die *ICESCR* in *General Comment 3*<sup>86</sup> soos volg toegelig:

On the basis of the extensive experience gained by the Committee, as well as by the body that preceded it, over a period of more than a decade of examining States parties' reports the Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any

---

<sup>82</sup> *General Comment 12* par 11. Sien ook par 2.2 van hierdie studie asook Alston *International Law and the Right to Food* 167 en Brand *The Right to Food* 159.

<sup>83</sup> *General Comment 12* par 12. Sien ook par 2.2 van hierdie studie sowel as Ledesma *International Recognition* 31.

<sup>84</sup> *General Comment 12* par 13. Sien ook par 2.2 van hierdie studie asook Brand *The Right to Food* 158 en Ledesma *International Recognition* 31.

<sup>85</sup> Sien Currie en De Waal *Bill of Rights* 575-576 en Ledesma *International Recognition* 32 vir 'n bespreking van a 2 van die *ICESR*.

<sup>86</sup> *General Comment 3* par 10.

significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant. If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such a minimum core obligation, it would be largely deprived of its raison d'être. By the same token, it must be noted that any assessment as to whether a State has discharged its minimum core obligation must also take account of resource constraints applying within the country concerned. Article 2 (1) obligates each State party to take the necessary steps "to the maximum of its available resources". In order for a State party to be able to attribute its failure to meet at least its minimum core obligations to a lack of available resources it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations.<sup>87</sup>

Bogenoemde verpligtinge se spesifieke toepassing op die reg op voldoende voedsel en die reg om vry van honger te wees<sup>88</sup> is later in *General Comment 12*<sup>89</sup> bevestig:

The principal obligation is to take steps to achieve *progressively* the full realization of the right to adequate food. This imposes an obligation to move as expeditiously as possible towards that goal. Every State is obliged to ensure for everyone under its jurisdiction access to the minimum essential food which is sufficient, nutritionally adequate and safe, to ensure their freedom from hunger.<sup>90</sup>

*General Comment 12*<sup>91</sup> verklaar dat die reg op voldoende voedsel, soos enige ander mensereg, drie tipes of vlakke van pligte aan state stel, naamlik

---

<sup>87</sup> Sien egter die Konstitusionele Hof se voorkeur vir 'n model van redelikheidshersiening bo minimum kernverpligtinge in, onder andere, *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH) en *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 (KH) soos bespreek in para 5.3.2-5.3.3 van hierdie studie.

<sup>88</sup> Sien onderskeidelik a 11(1) en 11(2) van die ICESCR.

<sup>89</sup> *General Comment 12* par 14.

<sup>90</sup> Sien egter, onder andere, *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH) en *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 (KH) soos bespreek in par 5.3.2-5.3.3 van hierdie studie.

<sup>91</sup> *General Comment 12* par 15.

die plig om te eerbiedig, beskerm en verwesenlik.<sup>92</sup> Die inhoud van elk van hierdie pligte word toegelig in *General Comment 12*<sup>93</sup> as:<sup>94</sup>

- (a) die plig om te eerbiedig, verwys na respek vir bestaande toegang tot voldoende voedsel en vereis gevolglik van state om hul daarvan te weerhou om maatreëls te neem wat sodanige bestaande toegang sal voorkom;<sup>95</sup>
- (b) die plig om te beskerm vereis van state om maatreëls te neem om te verseker dat ondernemings of individue nie individue van hul toegang tot voldoende voedsel ontnem nie;<sup>96</sup> en
- (c) die plig om te verwesenlik sluit in die plig om te fasiliteer en 'n plig om te voorsien.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Sien ook Ziegler Datum Onbekend <http://bit.ly/sLldQl>; Brand *The Right to Food* 159-160; Liebenberg *Socio-Economic Rights* 83-85; Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 226 en Mechlem 2004 *ELJ* 639. Sien par 5.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van a 7(2) van die *Grondwet*, naamlik die staat se plig om die regte in die Handves van Regte te eerbiedig, te beskerm, te bevorder en te verwesenlik in die Suid-Afrikaanse konteks.

<sup>93</sup> *General Comment 12* par 15.

<sup>94</sup> Sien ook par 3.4.3 van hierdie studie waarin staatspligte in die konteks van verantwoordingspligtigheid as menseregte beginsel en dienooreenkomstig as sleutel-element van 'n menseregte-gebaseerde benadering bespreek is.

<sup>95</sup> Die plig om die reg op voldoende voedsel te eerbiedig, soos vereis in *General Comment 12* par 15, word deur Brand *The Right to Food* 159 verwoord as: "To respect the right to food, the state must refrain from impairing existing access to adequate food; must, where such impairment is unavoidable, take steps to mitigate its impact; and must refrain from placing undue burdens in the way of people gaining or enhancing access to food." Sien ook Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 229; McClain *African Charter* 79; Ledesma *International Recognition* 31; Liebenberg *Socio-Economic Rights* 84 en Mechlem 2004 *ELJ* 639.

<sup>96</sup> Die plig om die reg op voldoende voedsel te beskerm, soos vereis in *General Comment 12* par 15, word deur Brand *The Right to Food* 159 verwoord as: "To protect the right to food, the state must take steps to protect people's existing access to food and their capacity to enhance their existing access to food and newly to gain access to food, against third party interference." McClain *African Charter* 79 verwoord die plig om die reg op voedsel te beskerm as: "This entails the establishment of an enabling regulatory environment – legislation and sanctions for example – in the fields of food safety and nutrition, protection of the environment and land tenure." Sien ook Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 229; Ledesma *International Recognition* 31; Liebenberg *Socio-Economic Rights* 84 en Mechlem 2004 *ELJ* 639.

<sup>97</sup> Soos reeds in par 2.3 van hierdie studie na verwys. Sien *General Comment 12* par 15 asook par 5.4 van hierdie studie en Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

Hierdie "vlakke" van pligte spruit uit die onderneming in artikel 2(1) van die *ICESCR* gestel:

Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

Die verwesenliking<sup>98</sup> van die reg op voldoende voedsel deur die staat, net soos enige ander reg verskans in die *ICESCR*, is dus onderhewig aan die bepalinge dat dit slegs (a) toenemend; en (b) tot die maksimum van 'n staat se beskikbare hulpbronne onderneem word. Die twee voorwaardes het, volgens Brand,<sup>99</sup> ten doel om die volgende te vermy, naamlik:

... to avoid the absurdity of asserting a legal right to an impossibility – to avoid saying that the right to food creates a claim for food to be provided by a state even there where it is manifestly unable to do so.

Tog beskou *General Comment 12*, soos uitgelig deur Brand,<sup>100</sup> dat die plig van state om honger te voorkom as 'n prioriteit beskou word, deurdat paragraaf 17 van *General Comment 12* aandui dat indien 'n staat versuim "to ensure the satisfaction of, at the very least, the minimum essential level required to be free from hunger," die staat moet aandui dat elke moontlike poging aangewend is om al die hulpbronne tot die staat se beskikking te gebruik in 'n poging om, as 'n saak van prioriteit, bogenoemde minimum pligte na te kom.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Insluitend die plig om te fasiliteer en te voorsien.

<sup>99</sup> Brand *The Right to Food* 161.

<sup>100</sup> Brand *The Right to Food* 161.

<sup>101</sup> *General Comment 12* par 17. Sien ook Brand *The Right to Food* 161; Ledesma *International Recognition* 28 en Currie en De Waal *Bill of Rights* 576. Sien par 5.3.2 van hierdie studie waarin die model van redelikheidshersiening teenoor die verlening van minimum inhoud aan gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte uiteengesit word.



Wat die implementering van die reg op voldoende voedsel betref, dui *General Comment 12*<sup>102</sup> aan dat die mees gepaste wyse onvermydelik aansienlik van een staatsparty tot die ander sal verskil:

Every State will have a margin of discretion in choosing its own approaches, but the Covenant clearly requires that each State party take whatever steps are necessary to ensure that everyone is free from hunger and as soon as possible can enjoy the right to adequate food. This will require the adoption of a national strategy to ensure food and nutrition security for all, based on human rights principles that define the objectives, and the formulation of policies and corresponding benchmarks. It should also identify the resources available to meet the objectives and the most cost-effective way of using them.<sup>103</sup>

Die formulering en implementering van nasionale strategieë vir die verwesenliking van die reg op voldoende voedsel moet voldoen aan die beginsels van verantwoordingspligtigheid, deursigtigheid, openbare deelname, desentralisasie, wetgewende kapasiteit en die onafhanklikheid van die regbank.<sup>104</sup> Goeie bestuur<sup>105</sup> word deur *General Comment 12*<sup>106</sup> beskou as noodsaaklik tot die verwesenliking van alle menseregte, insluitend die uitwissing van armoede en die versekering van 'n bevredigende lewensbestaan vir almal.<sup>107</sup>

Veral van belang vir hierdie studie is dat lidstate in *General Comment 12*<sup>108</sup> aangeraai word om *raamwerkwetgewing* aan te neem as 'n belangrike instrument in die implementering van die genoemde nasionale strategie met

---

<sup>102</sup> *General Comment 12* par 21.

<sup>103</sup> *General Comment 12* par 21. Sien ook Brand *The Right to Food* 160 en Ledesma *International Recognition* 32.

<sup>104</sup> *General Comment 12* par 23.

<sup>105</sup> *Good governance*.

<sup>106</sup> *General Comment 12* par 23.

<sup>107</sup> Verdere vereistes vir die genoemde nasionale strategie word in *General Comment 12* para 25-28 gestel. Sien ook par 1.1 van hierdie studie vir 'n kort uiteensetting van die *Integrated Food Security Strategy* (reeds na verwys as die *IFSS*). Sien ook Ledesma *International Recognition* 32-33.

<sup>108</sup> *General Comment 12* par 29.

betrekking tot die reg op voldoende voedsel.<sup>109</sup> 'n Bespreking en aanbevelings vir 'n voorgestelde Suid-Afrikaanse raamwerkwet sal in hoofstuk 6 van hierdie studie spesifieke aandag geniet.

Soos aangedui,<sup>110</sup> het die Konstitusionele Hof nog nie die geleentheid gehad om die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*, te interpreteer nie. Daar is ook verwys na artikel 39(1)(b) van die *Grondwet* as 'n interpretatiewe gids, naamlik dat die houe internasionale reg in ag moet neem tydens die interpretasie van die Handves van Regte. Sodanige interpretatiewe gids verwys na bindende internasionale reg maar ook na nie-bindende internasionale reg, onder andere verdrae waartoe Suid-Afrika nie 'n lidstaat is nie, byvoorbeeld die *ICESCR*.<sup>111</sup> In *Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council*<sup>112</sup> dui die hof aan:

International law is particularly helpful in interpreting the Bill of Rights where the Constitution uses language which is similar to that which has been used in international instruments. The jurisprudence of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which is plainly the model for parts of our Bill of Rights, is an example of this. It assists in understanding the nature of the duties placed on the State ... by section 7 of the Constitution.

Die relevansie van die *ICESCR* vir die interpretasie van die Suid-Afrikaanse reg op toegang tot voldoende voedsel, veral betreffende die Konstitusionele Hof se keuse van 'n model van redelikheidshersiening ten opsigte van positiewe staatspligte deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê bo die verlening van minimum inhoud, sal in hoofstuk 5 van hierdie studie toegelig word.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Sien *General Comment* 12 par 29 vir voorstelle oor die moontlike inhoud van 'n voorgestelde raamwerkwetgewing. Sien veral hfst 6 van hierdie studie.

<sup>110</sup> Sien par 4.1 van hierdie studie.

<sup>111</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 102.

<sup>112</sup> 2002 (6) BCLR 625 (W) par 15.

<sup>113</sup> Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

#### 4.2.5 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women<sup>114</sup>

Gelykheid is 'n basiese beginsel van die Verenigde Nasies soos blyk uit, onder andere, die *UN Charter*; die *UDHR*, die *ICCPR* en die *ICESCR*. Ten spyte van die instrumente is daar gevind dat diskriminasie teen vroue steeds voortbestaan.<sup>115</sup> Die *CEDAW* is gevolglik gedurende 1979 deur die Verenigde Nasies se Algemene Vergadering aangeneem en het ten doel om die regte van vroue in kwesbare areas (soos toegang tot en beheer oor grond) te beskerm en te bevorder.<sup>116</sup> In terme van artikel 12(2) van die *CEDAW* onderneem partye tot die konvensie om gepaste dienste, gratis waar moontlik, aan vroue te verskaf in verband met swangerskap, bevalling en die na-geboorte (*post partum*) periode, sowel as voldoende voeding gedurende swangerskap en borsvoeding.<sup>117</sup>

#### 4.2.6 Geneva Conventions and Additional Protocols

Die *Geneva Conventions* bestaan uit vier verdrae en drie addisionele protokolle wat die internasionale standaard vir die humanitêre behandeling van verskillende kategorieë van oorlogslagoffers.<sup>118</sup> Die vier verdrae en hul relevante bepalinge met betrekking tot voedsel sluit in:

---

<sup>114</sup> Die *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (hierna die *CEDAW*) beskikbaar by <http://bit.ly/2moi4L> is op 18 Desember 1979 deur die Algemene Vergadering in Resolusie 34/180 aangeneem. Sien Terblanche 2007 *TSAR* 689 en Ledesma *International Recognition* 23.

<sup>115</sup> Sien die aanhef tot die *CEDAW*.

<sup>116</sup> Dit word in die aanhef tot die *CEDAW* vermeld dat in gevalle van armoede, vroue die minste toegang tot voedsel, gesondheid, onderwys, opleiding en geleenthede vir indiensneming en ander behoeftes het.

<sup>117</sup> Suid-Afrika het die *CEDAW* op 29 Januarie 1993 geteken en op 15 Desember 1995 geratifiseer. Sien United Nations Treaty Collection 2011 <http://bit.ly/bLdtfE>.

<sup>118</sup> Al vier die verdrae is geteken op 12 Augustus 1949 te Geneva, Switzerland. Suid-Afrika het die *Geneva Conventions* op 31 Maart 1952 geteken maar tot op datum nog nie geratifiseer nie. Protokolle I en II is beide deur Suid-Afrika op 21 November 1995 geteken maar tot op datum van skrywe nog nie geratifiseer nie. Protokol III is tot op

- (a) Artikel 32 van die *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*.<sup>119</sup>
- (b) *Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea*.<sup>120</sup>
- (c) Artikels 20, 26, 47 en 51 van die *Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War*.<sup>121</sup>
- (d) Artikels 15, 23, 36, 50, 55, 59, 76, 87, 89, 100, 108, 127 asook artikel 7 van aanhangsel II van *Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*.<sup>122</sup>

#### 4.2.7 Internasionale konferensies en gepaardgaande deklarasies

Die reg op voldoende voedsel en die reg om vry van honger te wees, word in verskeie deklarasies en planne van aksie as uitkomst van internasionale konferensies en spitsberade bevestig. Cohen en Brown<sup>123</sup> dui aan dat hoewel sodanige deklarasies nie bindende internasionale verpligtinge skep nie, die belang daarvan geleë is in die feit dat dit verklarings van internasionale konsensus verteenwoordig en leiding bied vir gepaste optrede.<sup>124</sup>

---

datum van skrywe nog nie deur Suid-Afrika geteken nie. Sien in hierdie verband ICRC 2010 <http://bit.ly/ehQGXX>. Weens die aard en die omvang van hierdie studie is 'n indiepte bespreking van elk van die konvensies en die drie protokolle nie moontlik nie. Sien in die algemeen Gutteridge 1949 *British Yearbook of International Law* 294-326 en meer spesifiek mgt voedsel Alston *International Law and the Right to Food* 165. Protokol I is beskikbaar by <http://bit.ly/sVD6IA>; Protokol II is beskikbaar by <http://bit.ly/sKIWFV>; en Protokol III is beskikbaar by <http://bit.ly/sxYc8n>.

<sup>119</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/jP3uf7>.

<sup>120</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/tV34LB>.

<sup>121</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/dNkT2k>.

<sup>122</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/bSI2of>.

<sup>123</sup> Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 225.

<sup>124</sup> Sien par 4.1 van hierdie studie waarin die interpretatiewe belang van "soft law" (soos die deklarasies van konferensies saamgeroep onder die vaandel van die Verenigde Nasies) vir doeleindes van a 39(1)(b) van die Grondwet aangedui is. Sien bv par 4.2.7.3 van hierdie studie waarin die belang van onderskeidelik die 1996 *World Food*

Van die belangrikste deklarasies, en waar relevant planne van aksie, waarin die reg op voldoende voedsel en die reg om vry van honger te wees, hetsy direk of indirek, bevestig word, sal vervolgens kronologies uiteengesit word.<sup>125</sup>

#### 4.2.7.1 *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*

Die eerste *World Food Conference* is gehou in Rome gedurende 5-16 November 1974 onder die vaandel van die Verenigde Nasies se *FAO*<sup>126</sup> en het ten doel gehad om weë en middele te ontwikkel waardeur die internasionale gemeenskap, as geheel, spesifieke aksie kan neem om die wêreld se voedselprobleme binne die breë konteks van ontwikkeling en internasionale ekonomiese samewerking, op te los.<sup>127</sup>

Die *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*<sup>128</sup> is tydens die *World Food Conference* van 1974<sup>129</sup> aangeneem en verklaar onder andere dat:

---

*Summit Declaration* en die 2002 *World Food Summit: Five Years Later* aangedui word.

<sup>125</sup> Weens die aard en die omvang van hierdie studie kan nie al die deklarasies en planne van aksie uiteengesit word nie. Sien ook die: (a) *Declaration on Social Progress and Development* van 1969 (beskikbaar by <http://bit.ly/thvZKn>); (b) *Declaration on the Rights of Disabled Persons* van 1975 (beskikbaar by <http://bit.ly/g35VbJ>); (c) *Declaration of Principles and Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* van 1979 (beskikbaar by <http://bit.ly/u3iV2x>); (d) *World Declaration on Nutrition* van 1992 (beskikbaar by <http://bit.ly/rVRQtR>); (e) *Copenhagen Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development* van 1995 (beskikbaar by <http://bit.ly/7mLtkH>); en (f) *Beijing Conference on Women* van 1995 (beskikbaar by <http://bit.ly/uJE5S9>). Sien ook Ledesma *International Recognition* 24.

<sup>126</sup> Sien *FAO Datum Onbekend* <http://bit.ly/vfG7jv> vir die finale verslag van die *World Food Conference* van 1974.

<sup>127</sup> Sien *FAO Datum Onbekend* <http://bit.ly/vfG7jv>. Suid-Afrika was nie by die *World Food Summit* van 1974 betrokke nie.

<sup>128</sup> *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* (hierna die *UDEHM*) beskikbaar by <http://bit.ly/vGstru>.

[e]very man, woman and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition in order to develop fully and maintain their physical and mental faculties. Society today already possesses sufficient resources, organizational ability and technology and hence the competence to achieve this objective. Accordingly, the eradication of hunger is a common objective of all the countries of the international community, especially of the developed countries and others in a position to help.<sup>130</sup>

Twintig resolusies is tydens die *World Food Summit* van 1974 in die *UDEHM* aangeneem, onder andere, resolusies oor:<sup>131</sup> (a) doelwitte en strategieë vir voedselproduksie;<sup>132</sup> (b) landbou en landelike ontwikkeling;<sup>133</sup> (c) voedsel- en landbounavorsing;<sup>134</sup> en (d) beleid en programme om voeding te verbeter.<sup>135</sup>

#### 4.2.7.2 *Vienna Declaration en Programme of Action*

Gedurende die *World Conference on Human Rights*<sup>136</sup> is die *Vienna Declaration and Programme of Action*<sup>137</sup> aangeneem. In paragraaf 31 van die *Vienna Declaration* word daar 'n beroep op state gedoen:

... to refrain from any unilateral measure not in accordance with international law and the Charter of the United Nations that creates obstacles to trade relations among States and impedes the full

---

<sup>129</sup> Sien ook McClain *African Charter* 78.

<sup>130</sup> *UDEHM* par 1. Vir 'n bespreking van die *UDEHM* sien Brand *The Right to Food* 154-155; Ledesma *International Recognition* 21-23 en Mechlem 2004 *ELJ* 634.

<sup>131</sup> Sien FAO Datum Obekend <http://bit.ly/b6Jjb7>.

<sup>132</sup> Resolusie I van die *UDEHM*. Dit moet ingedagte gehou word dat die konsep van voedselsekerheid gedurende die *World Food Conference* van 1974 nog verwys het na die beskikbaarheid van voedsel en nie soseer oor toegang tot voedsel nie. Sien par 2.2 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die ontwikkeling van die begrip voedselsekerheid

<sup>133</sup> Resolusie II van die *UDEHM*.

<sup>134</sup> Resolusie IV van die *UDEHM*.

<sup>135</sup> Resolusie V van die *UDEHM*.

<sup>136</sup> Gehou te Vienna, Oostenryk gedurende 14-25 Junie 1993.

<sup>137</sup> *Vienna Declaration and Programme of Action* (hierna die *Vienna Declaration*) beskikbaar by <http://bit.ly/a4leNZ>.

realization of the human rights set forth in the Universal Declaration of Human Rights and international human rights instruments, in particular the rights of everyone to a standard of living adequate for their health and well-being, including *food*<sup>138</sup> and medical care, housing and the necessary social services. The World Conference on Human Rights affirms that food should not be used as a tool for political pressure.

#### 4.2.7.3 *Rome Declaration on Food Security* en die *World Food Summit Plan of Action*

Soos aangedui,<sup>139</sup> is die doelstellings van die *World Food Conference* van 1974 nie bereik nie.<sup>140</sup> Weens die voortbestaan van wydverspreide wanvoeding en toenemende kommer oor die kapasiteit van landbou om aan toekomstige voedselbehoefte te voldoen, is die *World Food Summit* gedurende 13-17 November 1996 te Rome, Italië byeengeroep.<sup>141</sup> Die doelstellings van die *World Food Summit* van 1996 is soos volg deur die *FAO*<sup>142</sup> verwoord:

[T]o renew global commitment at the highest political level to eliminate hunger and malnutrition, and to achieve sustainable food security for all people. In any event, the high visibility of the Summit has raised awareness among decision-makers in the public and private sectors, in the media and with the public at large. It has also set the political, conceptual and technical blueprint for an ongoing effort to eradicate hunger in all countries with the target of reducing by half the number of undernourished people by no later than the year 2015.

In paragrawe 2.2-2.3 van hierdie studie is die belang van beide die *Rome Declaration on World Food Security* en die *World Food Summit Plan of Action* vir die verwesenliking van voedselsekerheid aangedui.<sup>143</sup> Vir

---

<sup>138</sup> Eie beklemtoning.

<sup>139</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie.

<sup>140</sup> Veral weens mislukking in beleidsformulering en befondsing. Sien in hierdie verband *FAO Datum Onbekend* <http://bit.ly/b6Jjb7>.

<sup>141</sup> Sien in hierdie verband *FAO Datum Onbekend* <http://bit.ly/b6Jjb7>.

<sup>142</sup> *FAO Datum Onbekend* <http://bit.ly/b6Jjb7>. Sien ook McClain *African Charter 78*.

<sup>143</sup> Die *Rome Declaration on World Food Security* en die *World Food Summit Plan of Action* is, onder andere, deur 112 staatshoofde aangeneem waaronder die destydse Suid-Afrikaanse adjunk-president, Thabo Mbeki. Sien *FAO 1996* <http://bit.ly/b6Jjb7>.

doeleindes van paragraaf 4.2.7.3 word slegs gefokus op die erkenning van die *reg op voldoende voedsel* in hierdie dokumente.

Die *Rome Declaration on World Food Security*<sup>144</sup> bevestig reeds in die inleidende paragraaf:

... the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger.<sup>145</sup>

Ook die ondeelbare, interverwante en interafhanklike<sup>146</sup> aard van menseregte word in die *Rome Declaration on World Food Security*<sup>147</sup> bevestig, naamlik:

We reaffirm that a peaceful, stable and enabling political, social and economic environment is the essential foundation which will enable States to give adequate priority to food security and poverty eradication. Democracy, promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms, including the right to development, and the full and equal participation of men and women are essential for achieving sustainable food security for all.<sup>148</sup>

Die reg op voldoende voedsel en die fundamentele reg om vry van honger te wees,<sup>149</sup> word in verskeie bepalinge van die *World Food Summit Plan of*

---

Terwyl die *Rome Declaration on World Food Security* sewe pligte vir die bereiking van volhoubare voedselsekerheid bevat (sien par 3.2 van hierdie studie), stel die *World Food Summit Plan of Action* die doelwitte en optrede relevant tot die praktiese implementering van die sewe pligte. FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/b6Jjb7>. Vir meer inligting rakende die *World Food Summit* van 1996 sien FAO Datum Onbekend <http://bit.ly/b6Jjb7>.

<sup>144</sup> FAO 2006 <http://bit.ly/3V8A3A>.

<sup>145</sup> Sien ook Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 225.

<sup>146</sup> Sien par 3.4.1 van hierdie studie.

<sup>147</sup> FAO 2006 <http://bit.ly/3V8A3A>.

<sup>148</sup> Ook herhaal in par 13 van die *World Food Summit Plan of Action*. Sien FAO 2006 <http://bit.ly/3V8A3A>.

<sup>149</sup> Soos voor voorsiening gemaak word in onderskeidelik a 11(1) en (2) van die *ICESCR* en bevestig is in die *Rome Declaration on World Food Security*. Sien para 4.2.4 van hierdie studie.



*Action*<sup>150</sup> na verwys, maar meer spesifiek word die belang van *toegang* tot voldoende voedsel in verskeie bepalings van die *World Food Plan of Action* aangetref.<sup>151</sup> Dit blyk wel of die *World Food Summit Plan of Action* beseft dat persone nie noodwendig honger ly omdat daar nie genoeg voedsel beskikbaar is nie, maar eerder honger is omdat hul nie finansiële en fisiese toegang<sup>152</sup> verkry tot die voedsel wat wel beskikbaar is nie.<sup>153</sup> Die *Plan of Action* neem dus in ag dat die reg op voldoende voedsel en die fundamentele reg om vry van honger te wees, van verskeie faktore afhang, onder andere, *toegang* tot:<sup>154</sup>

- (a) grond, water, insette, verbeterde sade en plante, gepaste tegnologie en krediet;<sup>155</sup>
- (b) hulpbronne vir behoeftiges en vroue in die konteks van grondhervorming, erkenning en beskerming van regte in eiendom, water en ander regte;<sup>156</sup>
- (c) krediet, onderwys en opleiding, kommersiële markte en voedselsekerheidsprogramme deur kwesbare, benadeelde en minderheidsgroepe;<sup>157</sup>
- (d) grond en ander natuurlike en produktiewe hulpbronne, spesifiek deur die doeltreffende implementering van grondhervorming en die

---

<sup>150</sup> FAO 2006 <http://bit.ly/3V8A3A> (hierna die *Plan of Action*).

<sup>151</sup> Sien ook die definisie van die reg op voldoende voedsel in *General Comment 12*, soos aangedui in par 4.2.4 van hierdie studie, welke definisie voortvloei uit die verrigtinge van die *World Food Summit* van 1996. Ook in par 2.2 van hierdie studie is aangedui dat die definisie van voedselsekerheid sedert die *World Food Summit* van 1996 *toegang* tot voedsel insluit.

<sup>152</sup> Gedurende 2001 is die belang van maatskaplike toegang tot voedsel ook erken. Sien par 2.2 van hierdie studie.

<sup>153</sup> Sien ook Brand *The Right to Food* 157 en Ledesma *International Recognition* 21.

<sup>154</sup> In par 5.4 van hierdie studie sal die belang van *toegang tot* aangedui word aangesien die *Grondwet* in a 27(1)(b) verklaar dat elkeen die reg op *toegang tot* voldoende voedsel het.

<sup>155</sup> *Plan of Action* par 2.

<sup>156</sup> *Plan of Action* par 15(b). Ook par 16(b) van die *Plan of Action* stel geslags sensitiewe wetgewing voor waarin vroue gelyke toegang tot en beheer oor produktiewe hulpbronne insluitend krediet, grond en water kan kry. Sien ook par 6.6.5.2 van hierdie studie.

<sup>157</sup> *Plan of Action* par 17(b).

- bevordering van doeltreffende aanwending van natuurlike en landbou hulpbronne en, indien haalbaar, die hervestiging op nuwe grond;<sup>158</sup>
- (e) genetiese hulpbronne vir voedsel en landbou deur boere en die landbougemeenskap;<sup>159</sup>
  - (f) primêre gesondheidsorg vir alle persone, spesifiek die behoeftiges, en lede van kwesbare en benadeelde groepe;<sup>160</sup>
  - (g) skoon water en sanitasie vir alle persone, spesifiek in behoeftige gemeenskappe en landelike gebiede; en<sup>161</sup>
  - (h) primêre onderwys insluitend, waar gepas, skoolvoedingsprogramme, met spesifieke aandag aan kinders in die landelike gebiede en meisies.<sup>162</sup>

Brand<sup>163</sup> is van mening dat die belang van die *Rome Declaration on World Food Security* en die *Plan of Action* daarin geleë is dat dit tot ten minste twee belangrike inisiatiewe gelei het om 'n beter begrip van die reg op voldoende voedsel daar te stel, naamlik: (a) die daaropvolgende interpretasie van artikel 11(1) en (2) van die *ICESCR* deur die *CESCR* in *General Comment 12* gedurende 1999;<sup>164</sup> en (b) die uiteindelijke formulering van vrywillige riglyne vir lande ter verwesenliking van die reg op voldoende voedsel, naamlik die *Voluntary Guidelines on the Progressive Realisation of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*.<sup>165</sup>

---

<sup>158</sup> *Plan of Action* par 19(e).

<sup>159</sup> *Plan of Action* par 19(f).

<sup>160</sup> *Plan of Action* par 22(a).

<sup>161</sup> *Plan of Action* par 22(b).

<sup>162</sup> *Plan of Action* par 22(c).

<sup>163</sup> Brand *The Right to Food* 156-157.

<sup>164</sup> Sien par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>165</sup> Reeds afgekort na die *Voluntary Guidelines*. Sien par 2.4.1 van hierdie studie.

#### 4.2.7.4 *World Food Summit: Five Years Later*

Dit moet egter genoem word dat die *Voluntary Guidelines* nie as 'n direkte uitkoms van die 1996 *World Food Summit* beskou word nie, maar eerder as 'n uitkoms van die 2002 *World Food Summit: Five Years Later*<sup>166</sup> waartydens die versoek om vrywillige riglyne soos oorspronklik geopper tydens die 1996 *World Food Summit*, in paragraaf 10 van die *Declaration on the World Food Summit: Five Years Later* herhaal is:

We invite the FAO Council to establish at its One Hundred and Twenty-third session an Intergovernmental Working Group, with the participation of stakeholders, in the context of the WFS follow-up, to elaborate, in a period of two years, a set of voluntary guidelines to support Member States' efforts to achieve the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security; we ask the FAO, in close collaboration with relevant treaty bodies, agencies and programmes of the UN system, to assist the Intergovernmental Working Group, which shall report on its work to the Committee on World Food Security.

Die *Declaration on the World Food Summit: Five Years Later*, as uitkoms van die 2002 *World Food Summit*, bevestig "the right of everyone to have access to safe and nutritious food" en het, soos reeds genoem,<sup>167</sup> die raad van die FAO versoek om 'n *Intergovernmental Working Group*<sup>168</sup> saam te stel met die opdrag om 'n stel vrywillige riglyne saam te stel wat lande sal ondersteun om die reg op voldoende voedsel in toenemende mate in die konteks van nasionale voedselsekerheid te verwesenlik.<sup>169</sup> Soos reeds

---

<sup>166</sup> *Declaration on the World Food Summit: Five Years Later* beskikbaar by <http://bit.ly/ulkOnh>. Die 2002 *World Food Summit: Five Years Later* is gehou 10-13 Junie 2002 te Rome, Italië.

<sup>167</sup> Sien par 2.4.1 van hierdie studie.

<sup>168</sup> Reeds afgekort na IGWG.

<sup>169</sup> Sien *World Food Summit: Five Years Later* par 10 beskikbaar by <http://bit.ly/ulkOnh>. Sien ook Ledesma *International Recognition* 21; Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 294 en Cohen en Brown *The Right to Adequate Food* 227 asook par 2.4.1 van hierdie studie. Vir meer inligting oor die samestelling en werksaamhede van die IGWG sien Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 294-297.

genoem,<sup>170</sup> is die *Voluntary Guidelines on the Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*<sup>171</sup> op 12 September 2004 deur die Raad van die FAO aangeneem.<sup>172</sup>

#### 4.2.7.5 *World Summit on Food Security* van 2009<sup>173</sup>

Gedurende die 2009 *World Food Summit* is veral die nadelige effek wat klimaatsverandering op voedselsekerheid uitoefen, bespreek.<sup>174</sup> In dieselfde formaat as die vorige *World Food Summits* het lidlande hul verbintenis tot voedselsekerheid bevestig<sup>175</sup> en gemaak dat:

We must ... set the world on a path to achieving the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security....<sup>176</sup>

Veral van belang is die 2009 *World Food Summit* se aanmoediging tot toepassing van die riglyne in die *Voluntary Guidelines* gebaseer op 'n menseregte-gebaseerde benadering:

We affirm the right of everyone to have access to safe, sufficient and nutritious food, consistent with the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. We will strive for a world free from hunger where countries implement the “Voluntary guidelines for the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security” and we will support the

---

<sup>170</sup> Sien par 2.4.1 van hierdie studie.

<sup>171</sup> Sien par 2.4.1 van hierdie studie.

<sup>172</sup> Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines* 297 is van mening dat die *Voluntary Guidelines* 'n potensieel nuttige hulpmiddel in die bereiking van die *MDGs* wat betref die uitwissing van honger en wanvoeding is, welke *MDGs* en die voorafgaande *Millennium Summit* van 6-8 September 2000 en die *Millennium Declaration* reeds in par 3.2 van hierdie studie bespreek is en gevolglik nie onder par 4.2.7 *Internasionale konferensies en gepaardgaande deklarasies* herhaal sal word nie.

<sup>173</sup> FAO *World Food Summit on Food Security 2009* gehou 16-18 November 2009 te Italië, Rome.

<sup>174</sup> FAO 2009 <http://bit.ly/owJ7hM>.

<sup>175</sup> FAO 2009 <http://bit.ly/owJ7hM> par 1 asook in die strategiese oogmerke in par 7 gelys en in die verbintenis en voorgestelde aksie in para 9-41.

<sup>176</sup> FAO 2009 <http://bit.ly/owJ7hM>.

practical application of the guidelines based on the principles of participation, transparency and accountability.<sup>177</sup>

#### 4.2.8 Verdere inisiatiewe

Verdere instrumente en inisiatiewe, wat op vlugteling, rampe en humanitêre bystand betrekking het, waarin die reg op voldoende voedsel en/of die reg om vry van honger te wees hetsy direk of indirek erken word, maar weens die aard en die omvang van hierdie studie nie volledig bespreek kan word nie, sluit in die:<sup>178</sup>

- (a) *Convention Relating to the Status of Refugees* van 1951;<sup>179</sup>
- (b) *Times of Natural Disaster* van 1971;<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> FAO 2009 <http://bit.ly/owJ7hM> par 16.

<sup>178</sup> Aangesien a 28(1)(c) van die *Grondwet*, naamlik elke kind se reg op basiese voeding, skooling, basiese gesondheidsorgdienste en maatskaplike dienste, buite die aard en omvang van hierdie studie val, sal die *Convention on the Rights of the Child* (hierna die *CRC*) beskikbaar by <http://bit.ly/twX0c7> dienooreenkomstig nie aandag in hierdie studie geniet nie. Sien wel aa 6-7, 24(1) en 27 van die *CRC* asook Sloth-Nielson 2001 *SAJHR* 210-231; Brand *The Right to Food* 155-156; Eide *Article 27* 1-49; Ledesma *International Recognition* 23; en *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH). Dienooreenkomstig weens die feit dat a 35(2)(e) van die *Grondwet*, naamlik elkeen wat aangehou word, met inbegrip van elke gevonniste gevangene, se reg op die voorsiening van toereikende voeding op staatskoste, buite die aard en die omvang van hierdie studie val, sal die *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* van 1977 beskikbaar by <http://bit.ly/9ni772> gevolglik nie bespreek word nie. Dit kan wel genoem word dat par 20(1) van die *Standard Minimum Rules* bepaal dat elke gevangene van "... food of nutritional value adequate for health and strength, of wholesome quality and well prepared and served" voorsien moet word. Par 20(2) bepaal dat "[d]rinking water shall be available to every prisoner whenever he needs it." Voorts bepaal par 26(1)(a) dat 'n mediese offisier gereeld inspeksie sal doen oor die kwantiteit, kwaliteit en voorbereiding van voedsel en aan die direkteur sal rapporteer. Verhoorafwagende gevangenes mag, in terme van par 87 van die *Standard Minimum Rules*: "[w]ithin the limits compatible with the good order of the institution, untried prisoners may, if they so desire, have their food procured at their own expense from the outside, either through the administration or through their family or friends. Otherwise, the administration shall provide their food." Sien die *Wet op Korrektiewe Dienste* 111 van 1998 vir die Suid-Afrikaanse konteks.

<sup>179</sup> *Convention Relating to the Status of Refugees* beskikbaar by <http://bit.ly/V5fTY>. Hfst IV van dié konvensie het betrekking op die welstand van vlugteling. Sien in die verband Brand *The Right to Food* 156.

<sup>180</sup> *Times of Natural Disaster* beskikbaar by <http://bit.ly/vBjur4>.

- (c) *Strengthening the Capacity of the United Nations System to Respond to Natural Disasters and Other Disaster Situations* van 1981;<sup>181</sup>
- (d) *International Decade for Natural Disaster Reduction* van 1989;<sup>182</sup> en
- (e) *Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations* van 1991.<sup>183</sup>

### **4.3 Die reg op voedsel in regionale instrumente**

#### **4.3.1 Inleiding**

Khoza<sup>184</sup> is van mening dat, ten spyte van die erkenning van die reg op voedsel in internasionale instrumente, sodanige erkenning:

... is a mere aspiration for the millions of people suffering from hunger and malnutrition who cannot vindicate their right in any international arena because of the absence of enforcement mechanisms.

Khoza<sup>185</sup> dui gevolglik daarop dat mense tot 'n sekere mate staatmaak op regionale afdwingingsmeganismes en hul nasionale regstelsels. Bepalings met betrekking tot die reg op voldoende voedsel in Afrika Unie regionale instrumente sal vervolgens kortliks uitgelig word, gevolg deur 'n aanduiding van die erkenning (of gebrek aan erkenning) van die reg op voedsel in die instrumente van ander regionale liggame.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup> *Strengthening the Capacity of the United Nations System to Respond to Natural Disasters and Other Disaster Situations* beskikbaar by <http://bit.ly/vZS0Ra>.

<sup>182</sup> *International Decade for Natural Disaster Reduction* beskikbaar by <http://bit.ly/rvGlzi>.

<sup>183</sup> *Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance* beskikbaar by <http://bit.ly/sl6moj>.

<sup>184</sup> Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 151.

<sup>185</sup> Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 151.

<sup>186</sup> Let asb daarop dat dié afdeling slegs ten doel het om die erkenning van die reg op voedsel in regionale instrumente uit te lig en gevolglik nie dien as 'n bespreking van inisiatiewe mbt die bereiking van voedselsekerheid nie. Wat sub-regionale stelsels in Afrika betref, word daar kortlik verwys na Suid-Afrika se betrokkenheid as lidland van die *Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap* (hierna die SAOG). Terwyl die

## 4.3.2 Afrika Unie<sup>187</sup>

### 4.3.2.1 African Charter on Human and Peoples' Rights

Alhoewel die *African Charter on Human and Peoples' Rights* van 1981<sup>188</sup> die primêre regionale instrument is wat menseregte in Afrika beskerm,<sup>189</sup> bevat dit geen uitdruklike verwysing na die: (a) reg op voedsel; (b) reg op

---

universeel erkende reg op voedsel nie in die instrumente van SAOG herhaal word nie, word verskeie inisiatiewe gerig op regionale voedselsekerheid binne die SAOG. In terme van a 21(3)(a) van die *Treaty of the Southern African Development Community* (beskikbaar by <http://bit.ly/srPJ5W>) onderneem lidstate om saam te werk ten opsigte van, onder andere, voedselsekerheid. Die beskikbaarheid en toeganklikheid van veilige en voedsame voedsel is van die werksaamhede van die *Food, Agriculture and Natural Resources (FANR)* direktoraat van die SAOG. Sien FANR Datum Onbekend <http://bit.ly/v3yVPA> vir 'n uiteensetting van die werksaamhede van die FANR direktoraat, insluitend vroeë waarskuwingstelsels vir voedselsekerheid.

<sup>187</sup> In hierdie stadium kan daar ook verwys word na die *New Partnership for Africa's Development* (hierna *NEPAD*) beskikbaar by <http://bit.ly/g7947V>, naamlik 'n program van die Afrika Unie wat gebaseer is op nuwe prioriteite en benaderings ten einde politieke en sosio-ekonomiese transformasie in Afrika na te streef. Die langtermyn doelwit van *NEPAD* word soos volg in *NEPAD 2001* <http://bit.ly/t8yW9L> verwoord, naamlik: "To eradicate poverty in Africa and to place African countries, both individually and collectively, on a path of sustainable growth and development and thus halt the marginalisation of Africa in the globalisation process." Van die doelwitte sluit die bereiking van die *MDGs* (sien par 3.2 van hierdie studie) in en ekonomiese groei en ontwikkeling, verhoogde indiensneming en 'n afname in armoede en ongelykheid word as van die uitkomst van *NEPAD* gestel. Sien *NEPAD 2001* <http://bit.ly/t8yW9L>. In terme van *NEPAD 2001* <http://bit.ly/t8yW9L> neem Afrika leiers gesamentlik verantwoordelikheid vir, onder andere: (a) die versterking van meganismes vir konflikvoorkoming, -bestuur en -oplossing op sub-regionale en kontinentale vlak; (b) die bevordering en beskerming van demokrasie en menseregte in hul onderskeie lande en gebiede deur 'n duidelike standaard van verantwoordingspligtigheid, deursigtigheid en deelnemende demokrasie op nasionale vlak en sub-nasionale vlak te ontwikkel; (c) die herstel en onderhoud van makro-ekonomiese stabiliteit; (d) die bevordering van die rol van vroue in sosiale en ekonomiese ontwikkeling; en vir meer belang vir doeleindes van hierdie studie (e) die bevordering van die ontwikkeling van infrastruktuur, landbou en die diversifikasie in agro-industrieë en vervaardiging om beide plaaslike en uitvoermarkte te dien. Sien ook die gepaardgaande *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP)* (beskikbaar by <http://bit.ly/vmCPi7>). Sien ook McCain *African Charter 77-78* en Mbazira 2004 *ESR Review 205*.

<sup>188</sup> *African Union African Charter on Human and Peoples' Rights* van 1981 (hierna die *African Charter*) beskikbaar by <http://bit.ly/EZuGZ>. Vir meer inligting oor die *African Charter* sien McClain *African Charter 72*. Suid-Afrika is sedert 1996 lidstaat tot die *African Charter*. Sien Brand *Introduction to Socio-Economic Rights 8*.

<sup>189</sup> Vervat in hfst 1 (aa 1-26) van die *African Charter*.

voldoende voedsel; (c) die reg op toegang tot voldoende voedsel; (d) die reg om vry van honger te wees; of (e) die reg op 'n voldoende lewenstandaard nie.<sup>190</sup>

Die *African Commission on Human and Peoples' Rights*<sup>191</sup> het egter in *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria*<sup>192</sup> beslis dat die reg op voedsel implisiet deur, onder andere, die reg op gesondheid,<sup>193</sup> die reg op lewe<sup>194</sup> en die reg op ekonomiese, sosiale en kulturele ontwikkeling<sup>195</sup> erken word:

By its violation of these rights the Nigerian Government trampled upon not only the explicitly protected rights but also upon the right to food implicitly guaranteed.<sup>196</sup>

Die *ACHPR*<sup>197</sup> kom tot die gevolgtrekking dat die reg op voedsel onlosmaaklik verbind is met die waardigheid van mense en is daarom noodsaaklik vir die uitoefening en verwesenliking van ander regte soos die reg op gesondheid,<sup>198</sup> onderwys,<sup>199</sup> werk<sup>200</sup> en politieke deelname.<sup>201</sup>

---

<sup>190</sup> McClain *African Charter* 74. Sien ook Brand *The Right to Food* 155. Die *African Charter* sluit wel 'n wye reeks van sosio-ekonomiese regte in, insluitend die reg op eiendom (a 14); die reg om onder gunstige omstandighede te werk (a 15); die reg op gesondheid (a 16); die reg op onderwys (a 17); familieregte (a 18); en die reg op selfbeskikking (a 20).

<sup>191</sup> Die *African Charter* maak in aa 30-60 voorsiening vir die samestelling en werksaamhede van 'n *African Commission on Human and Peoples' Rights* (hierna die *ACHPR*). Vir meer inligting rakende die werksaamhede van die *ACHPR* sien *ACHPR Datum Onbekend* <http://bit.ly/v4bbM6> en McClain *African Charter* 72-73, 76-77.

<sup>192</sup> Saak 155/96 par 64 beskikbaar by <http://bit.ly/uWguUq> (hierna die *Nigeria*-saak).

<sup>193</sup> A 16 van die *African Charter*.

<sup>194</sup> A 4 van die *African Charter*.

<sup>195</sup> A 22 van die *African Charter*.

<sup>196</sup> *Nigeria*-saak par 64. Vir 'n volledige bespreking van die *Nigeria*-saak sien McCain *African Charter* 75-76; Rubenstein 2004 *Human Rights Quarterly* 845-865; Coomans 2003 *International and Comparative Law Quarterly* 749-760; Brand *The Right to Food* 155; Brand *Introduction to Socio Economic Rights* 8; Nwobike 2005 *African Journal of Legal Studies* 129-146; en Mbazira 2004 *ESR Review* 6-7.

<sup>197</sup> *Nigeria*-saak par 64.

<sup>198</sup> A 16 van die *African Charter*.

<sup>199</sup> A 17 van die *African Charter*.

<sup>200</sup> A 15 van die *African Charter*.



#### 4.3.2.2 *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*

Dit moet ook genoem word dat, in terme van artikel 66 van die *African Charter*, spesiale protokolle of ooreenkomste, indien nodig, aangegaan mag word ten einde die bepalings van die *African Charter* aan te vul. Die *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*<sup>202</sup> is gevolglik op 11 Julie 2003 deur die *African Union Assembly of Heads of State and Government* aangeneem ten einde voorsiening te maak vir die bevordering, vervulling en beskerming van die regte van vroue in Afrika.<sup>203</sup> Van belang vir doeleindes van hierdie studie skryf die *Rights of Women in Africa Protocol* in artikel 15 vir staatspartye voor om te verseker dat vroue die reg op voedsame en voldoende voedsel geniet. Gepaste maatreëls moet gevolglik geneem word om, in terme van artikel 15(a), toegang tot skoon drinkwater, huishoudelike energiebronne, grond en die middele om voedsame voedsel te produseer en om in terme van artikel 15(b) 'n voldoende stelsel van aanbod en stoor van voedsel te vestig ten einde voedselsekerheid te verseker.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> A 20 van die *African Charter*. Met verwysing na die nie-insluiting van die reg op voedsel in regionale menseregte instrumente, insluitend die *African Charter*, dui Alston *International Law and the Right to Food* 165 op die moontlikheid dat die reg op werk en die reg op maatskaplike sekerheid as voldoende omvattend beskou kan word en dat die insluiting van die reg op voedsel gevolglik onnodig sou wees.

<sup>202</sup> *African Union Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa* van 2003 (hierna die *Rights of Women in Africa Protocol*) beskikbaar by <http://bit.ly/uNW5O9>. Suid-Afrika het die *Rights of Women Protocol* op 17 Desember 2004 geratifiseer. Sien Afrika Unie 2011 <http://bit.ly/tloEj1>.

<sup>203</sup> Sien die Aanhef tot die *Rights of Women in Africa Protocol*.

<sup>204</sup> Vir 'n bespreking van die *Rights of Women in Africa Protocol* sien McClain *African Charter* 76. Wat die bevordering en beskerming van die regte en welstand van kinders in die Afrika Unie betref, bepaal die *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* van 1999 (beskikbaar by <http://bit.ly/tR9L4O>) dat lidstate tot die konvensie in terme van a 14(2) onderneem om daarna te streef om die regte van kinders op gesondheid en gesondheidsdienste (soos uiteengesit in a 14(1)), ten volle te implementeer. Lidstate onderneem meer spesifiek in a 14(2) om, onder andere, maatreëls te neem wat die voorsiening van voldoende voeding en veilige drinkwater sal verseker (a 14(2)(c)) en om siektes en wanvoeding binne die raamwerk van primêre gesondheidsorg deur die toepassing van gepaste tegnologie te bekamp (a

### 4.3.3 Ander regionale instrumente

In paragraaf 4.1 is aangedui dat artikel 39(1)(b) van die *Grondwet* as interpretatiewe gids nie-bindende internasionale reg insluit, onder andere, verdrae en konvensies wat nie deur Suid-Afrika ratifiseerbaar is nie, byvoorbeeld die verdrae en konvensies van regionale liggame anders as die Afrika Unie soos die Europese Unie en die *Organization of American States*.

As 'n reël word die reg op voedsel op regionale vlak nie uitdruklik beskerm nie.<sup>205</sup> Net soos in die geval van die *African Charter* word die reg op voldoende voedsel nie uitdruklik in die *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*<sup>206</sup> of die *European Social Charter*<sup>207</sup> erken nie.<sup>208</sup>

Wat die Inter-Amerikaanse menseregtestelsel betref, stel artikel 34(j) van die *Charter of the Organization of American States* van 1951<sup>209</sup> behoorlike voeding, spesifiek deur die verhoging in nasionale pogings om die produksie en beskikbaarheid van voedsel te verhoog, as 'n ontwikkelingsdoelwit. Alhoewel die reg op voedsel nie in die *American Convention on Human Rights "Pact of San Jose, Costa Rica"*<sup>210</sup> ingesluit is nie, bepaal artikel 12(1) van die *Additional Protocol to the American Convention on*

---

14(2)(d)). Sien ook aa 14(2)(h) en 20(2)(a) van die *African Charter on the Rights and Welfare on the Child*. Vir 'n bespreking van die *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* sien Chirwa 2002 *The International Journal of Children's Rights* 157-177; Olowu 2002 *The International Journal of Children's Rights* 127-136; McClain *African Charter* 76; en Eide *Article* 27 13.

<sup>205</sup> Brand *The Right to Food* 155. Sien ook Alston *International Law and the Right to Food* 165.

<sup>206</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/a0SmAJ>.

<sup>207</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/i5HXUu>.

<sup>208</sup> Brand *The Right to Food* 155.

<sup>209</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/30Sg7g>.

<sup>210</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/rJ6VLQ>.

*Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador)*:<sup>211</sup>

Everyone has the right to adequate nutrition which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, intellectual and emotional development.

In die *American Declaration of the Rights and Duties of Man*<sup>212</sup> van die *Organization of American States* word voedsel onder die vaandel van die reg op die behoud van gesondheid en welstand mee gehandel:

Every person has the right to the preservation of his health through sanitary and social measures relating to food, clothing, housing and medical care, to the extent permitted by public and community resources.

#### **4.4 Gevolgtrekking**

Terwyl die sentrale rol van die reg op voldoende voedsel<sup>213</sup> in die voedselsekerheidsdebat in hoofstuk 2<sup>214</sup> aangedui is, is daar in paragraaf 2.5 van hierdie studie aangedui dat 'n beter begrip van die normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel binne die breë konsep van voedselsekerheid noodsaaklik is ten einde, vir doeleindes van hierdie studie, ingeligte aanbevelings vir 'n voorgestelde raamwerkwet in hoofstuk 6 te maak. Weens die feit dat die Suid-Afrikaanse Konstitusionele Hof nog nie geleentheid gehad het om die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* verskans, te interpreteer nie, is die belang van die erkenning en beskerming wat die reg op voldoende voedsel

---

<sup>211</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/tRwxAM>. Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 8.

<sup>212</sup> Beskikbaar by <http://bit.ly/p1F3V>.

<sup>213</sup> Weens die universeel, ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte ook natuurlik verbandhoudende regte. Sien par 3.4.1 van hierdie studie.

<sup>214</sup> Sien par 2.3 van hierdie studie.

in internasionale en regionale instrumente geniet, uitgelig<sup>215</sup> en is sodanige instrumente dienooreenkomstig in hoofstuk 4 bespreek.

Weens 'n tekstuele verskil tussen die internasionaal erkende *reg op voldoende voedsel*<sup>216</sup> teenoor die Suid-Afrikaanse grondwetlik erkende *reg op toegang tot voldoende voedsel*,<sup>217</sup> tesame met 'n verskil in grondwetlike interpretasie deur die Konstitusionele Hof wat gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte betref,<sup>218</sup> vereis hoofstuk 5 'n bespreking van artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*, naamlik die reg op *toegang tot voldoende voedsel*. Sodanige bespreking van grondwetlike erkenning val natuurlik ook binne die fokus van hierdie studie, naamlik die drie vlakke van nasionale wetgewing ter verwesenliking van die reg op voldoende voedsel binne die breë konteks van voedselsekerheid.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Sien par 4.1 van hierdie studie.

<sup>216</sup> Sien bv a 11 van die *ICESCR* soos in par 4.2.4 van hierdie studie bespreek.

<sup>217</sup> Sien a 27(1)(b) van die *Grondwet*.

<sup>218</sup> Naamlik die Konstitusionele Hof se voorkeur vir die toepassing van 'n model van redelikheidshersiening bo die verlening van minimum kerninhoud. Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>219</sup> Tesame met: (a) raamwerkwetgewing (sien hfst 6 van hierdie studie) en (b) sektorale wetgewing (sien hfst 7 van hierdie studie).

<b>Hoofstuk 5: Suid-Afrikaanse grondwetlike erkenning van die reg op toegang tot voldoende voedsel .....</b>	<b>134</b>
<b>5.1 Inleidende opmerking.....</b>	<b>134</b>
<b>5.2 Wyses van grondwetlike inkorporasie en Suid-Afrikaanse grondwetlike erkenning .....</b>	<b>136</b>
5.2.1 Inleidend.....	136
5.2.2 Omskrywing en groepering van sosio-ekonomiese regte.....	138
<b>5.3 Gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte.....</b>	<b>142</b>
5.3.1 Inleidend.....	142
5.3.2 Staatsplig om redelike wetgewende en ander maatreëls te neem .....	144
5.3.3 Plig om regte in toenemende mate te verwesenlik.....	161
5.3.4 Binne beskikbare middele.....	162
5.3.5 Beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte.....	165
<b>5.4 Toepassing op die reg op toegang tot voldoende voedsel .....</b>	<b>171</b>
<b>5.5 Gevolgtrekking .....</b>	<b>181</b>

## Hoofstuk 5

### Suid-Afrikaanse grondwetlike erkenning van die reg op toegang tot voldoende voedsel

#### 5.1 Inleidende opmerking

Die erkenning van die belang van die reg op voldoende voedsel as 'n basis vir analisering, optrede en verantwoordingspligtigheid binne die breë konteks van voedselkerheid,<sup>1</sup> is reeds in hoofstukke 1 en 2 van hierdie studie beklemtoon. Die bespreking van internasionale en regionale instrumente in hoofstuk 4 het ten doel gehad om die normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel toe te lig.

Inaggenome die sentrale rol wat die reg op voldoende voedsel in die breë konteks van voedselkerheid speel, maar ook in die lig van hierdie studie se fokus op Suid-Afrikaanse *wetgewende maatreëls*, vereis die onderhawige hoofstuk 'n kritiese bespreking van grondwetlike inkorporasie as een van die drie vlakke van wetgewende maatreëls.<sup>2</sup>

Soos reeds genoem,<sup>3</sup> het die Konstitusionele Hof tot op datum van skrywe nog nie die geleentheid gehad om die reg op toegang tot voldoende voedsel (soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*) te interpreteer nie.<sup>4</sup> Weens die tekstuele ooreenkomste in die *Grondwet* tussen die reg op

---

<sup>1</sup> Sien De Schutter *Madrid Conclusions* 1.

<sup>2</sup> Tesame met die aanneming van 'n raamwerkwet (sien hfst 6) en sektorale hersiening (sien hfst 7) van hierdie studie. Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 3. Hfst 5 is ook van belang om die verskil tussen die reg op voldoende voedsel (soos in internasionale instrumente erken) en die reg op *toegang tot* voldoende voedsel (soos verskans in a 27(1)(b) van die *Grondwet*) toe te lig.

<sup>3</sup> Sien par 4.1 van hierdie studie.

<sup>4</sup> Sien Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 152-153; Khoza *The Role of Framework Legislation* 190; en Brand *The Right to Food* 154. Soos reeds aangedui (sien par 4.1 van hierdie studie) het die Konstitusionele Hof onlangs in *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 (KH) die geleentheid gehad om a 27(1)(b)

toegang tot voldoende voedsel in artikel 27(1)(b) en ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte soos: (a) die reg op toegang tot geskikte behuising;<sup>5</sup> (b) die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste;<sup>6</sup> (c) die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid;<sup>7</sup> en (d) die reg op toegang tot voldoende water,<sup>8</sup> word daar geargumenteer<sup>9</sup> dat die Konstitusionele Hof, wanneer dit oor die reg op toegang tot voldoende voedsel moet beslis, dieselfde interpretasie en regsfilosofiese benadering sal volg wat in regspraak oor ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte gevolg is.<sup>10</sup>

Hierdie hoofstuk dien gevolglik 'n drieledige doel, naamlik:

- (a) eerstens, om kortliks wyses van grondwetlike inkorporasie te noem tesame met die identifisering van voedselverwante bepalings in die Suid-Afrikaanse *Grondwet*;<sup>11</sup>
- (b) tweedens, om 'n algemene bespreking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte te bied,<sup>12</sup> na aanleiding van die Konstitusionele

---

van die *Grondwet* vir die eerste keer te interpreteer. Dié saak het egter oor die reg op toegang tot voldoende water gehandel en nie die reg op toegang tot voldoende voedsel nie. Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>5</sup> Soos verskans in a 26(1) van die *Grondwet*, naamlik elkeen het die reg op toegang tot geskikte behuising.

<sup>6</sup> Soos verskans in a 27(1)(a) van die *Grondwet*, naamlik dat elkeen die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste het, met inbegrip van reprodktiewe gesondheidsorg.

<sup>7</sup> Soos verskans in a 27(1)(c) van die *Grondwet*, naamlik dat elkeen die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid het, met inbegrip van gepaste maatskaplike bystand indien hulle nie in staat is om hulself en hul afhanklikes te onderhou nie.

<sup>8</sup> Soos verskans in a 27(1)(b) van die *Grondwet*, naamlik dat elkeen die reg op toegang tot voldoende voedsel en water het.

<sup>9</sup> Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 153 en Khoza *The Role of Framework Legislation* 190. Sien ook Brand *The Right to Food* 162.

<sup>10</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 190 dui in hierdie verband aan dat: "Given that most socio-economic rights provisions are drafted in a similar fashion – to an extent that they impose obligations on the State to 'take reasonable legislative and other measures' to achieve the progressive realization of the rights subject to available resources, ... the interpretation becomes a guiding tool ... and is accordingly applicable to other rights too." Die genoemde interpretasie verwys na die Konstitusionele Hof se uitspraak in *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH), welke uitspraak verdere aandag in para 5-3-5.4 sal ontvang.

<sup>11</sup> Sien par 5.2 van hierdie studie.

Hof se interpretasie van die plig om redelike wetgewende en ander maatreëls te neem<sup>13</sup> met verwysing na: (i) die Konstitusionele Hof se voorkeur vir 'n model van redelikheidshersiening bo minimum kernverpligtinge; (ii) die belang van *toenemend* en *binne beskikbare middele* te verwesenlik; en (iii) die beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte;<sup>14</sup> en

- (c) laastens om bovermelde algemene bespreking toe te pas op artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*, naamlik elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel.<sup>15</sup>

## **5.2 Wyses van grondwetlike inkorporasie en Suid-Afrikaanse grondwetlike erkenning**

### **5.2.1 Inleidend**

Die *FAO*<sup>16</sup> dui aan:

Within a given country, the exercise of fundamental rights and freedoms is governed in principle primarily by the state constitution. The protection of human rights through constitutions is the strongest form of legal protection as constitutions are considered the fundamental or supreme law of the country.

Grondwetlike erkenning kan volgens die *FAO*<sup>17</sup> een van drie vorme aanneem, naamlik: (a) uitdruklike erkenning as 'n selfstaande mensereg of as deel van 'n ander breër geformuleerde reg;<sup>18</sup> (b) erkenning as 'n

---

<sup>12</sup> Deur te verwys na gekwalifiseerde sosio-ekonomiese wat tekstueel ooreenkomste met a 27(1)(b) van die *Grondwet* toon.

<sup>13</sup> Soos in aa 26(2) en 27(2) van die *Grondwet* vereis. Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>14</sup> Sien par 5.3 van hierdie studie.

<sup>15</sup> Sien par 5.4 van hierdie studie.

<sup>16</sup> *FAO* 2009 <http://bit.ly/Yg9Kz>.

<sup>17</sup> *FAO* 2009 <http://bit.ly/Yg9Kz>.

<sup>18</sup> Soos die reg op 'n aanvaarbare lewenstandaard of kwaliteit lewe. Sien *FAO* 2009 <http://bit.ly/Yg9Kz>.



direktiewe beginsel van staatsbeleid;<sup>19</sup> en (c) implisiete erkenning deur die wye interpretasie van ander regte.

Volgens die *FAO*<sup>20</sup> vind die direkte erkenning van die reg op voedsel as 'n mensereg vir alle persone of vir spesifieke kategorieë van die samelewing nie dikwels toepassing in nasionale grondwette nie.

Soos reeds aangedui<sup>21</sup> word verskeie voedselverwante bepalings in die Suid-Afrikaanse *Grondwet* verskans, naamlik: (a) artikel 27(1)(b) wat bepaal dat elkeen die reg op toegang tot voldoende voedsel en water het; (b) artikel 28(1)(c) wat bepaal dat elke kind die reg op basiese voeding, skooling, basiese gesondheidsorgdienste en maatskaplike dienste het; en (c) artikel 35(2)(e) wat bepaal dat elkeen wat aangehou word, met inbegrip van elke gevonniste gevangene, die reg op omstandighede van aanhouding wat met menswaardigheid rekening hou het, met inbegrip van die voorsiening, op staatskoste, van voeding.

Brand<sup>22</sup> dui aan dat dié bepalings gesamentlik vir almal, met wisselende grade van intensiteit, 'n grondwetlike reg op voedsel verklaar. Terwyl artikel 7(2) van die *Grondwet* van die staat vereis om al drie voedselverwante bepalings te eerbiedig, te beskerm, te bevorder en te verwesenlik, argumenteer Brand<sup>23</sup> dat die positiewe staatspligte sal verskil met betrekking tot artikels 28(1)(c) en 35(2)(e) aan die een kant en artikel 27(1)(b) aan die ander kant. Artikel 27(1) word intern deur artikel 27(2)

---

<sup>19</sup> Direktiewe beginsels verteenwoordig, volgens die *FAO* 2009 <http://bit.ly/Yg9Kz>, dikwels die waardes wat 'n samelewing naleef en rig regeringsoptrede. Dit dui gevolglik op die oogmerke of direktiewe beginsels van staatsbeleid. Sien bv a 16(2) van die *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* 1999 (beskikbaar by <http://bit.ly/6a5Vna>), naamlik dat die staat sy beleid sal rig op die versekering dat, onder andere, geskikte behuising en voldoende voedsel aan alle burger verskaf word.

<sup>20</sup> *FAO* 2009 <http://bit.ly/Yg9Kz>.

<sup>21</sup> Sien par 4.1 van hierdie studie.

<sup>22</sup> Brand *The Right to Food* 153.

<sup>23</sup> Brand *The Right to Food* 161-162.

gekwalfiseer, naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om *binne sy beskikbare middele* elk van die regte vervat in artikel 27(1) in 'n *toenemende mate* te verwesenlik, terwyl artikels 28(1)(c) en 35(2)(e) ongekwalifiseerd staan.<sup>24</sup> Elk van dié voedselverwante bepalinge in die *Grondwet* word as sosio-ekonomiese of tweede generasie regte beskou.<sup>25</sup>

### 5.2.2 Omskrywing en groepering van sosio-ekonomiese regte

Sosio-ekonomiese regte verplig die staat om vir alle lede van die gemeenskap 'n basiese stel van sosiale goedere te verseker.<sup>26</sup> Sosio-ekonomiese regte word gevolglik geklassifiseer as regte op staatsprestasie deurdat dié regte aan die draers daarvan aanspraak op positiewe staatsoptrede gee.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Sien par 5.3.5 van hierdie studie vir 'n bespreking van die beperking van sosio-ekonomiese regte.

<sup>25</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 3-4.

<sup>26</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 567 en Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 3.

<sup>27</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 567. In *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH) beskryf die Konstitusionele Hof die verband tussen burgerlike en politieke regte aan die eenkant en sosiale en ekonomiese regte aan die anderkant as: "... the Constitution entrenches both civil en political rights and social and economic rights. All the rights in our Bill of Rights are inter-related and mutually supporting. There can be no doubt that human dignity, freedom of equality, the foundational values of our society, are denied those who have no food, clothing or shelter. Affording socio-economic rights to all people therefore enables them to enjoy the other rights enshrined in Chapter 2. The realisation of these rights is also key to the advancement of race and gender equality and the evolution of a society in which men and women are equally able to achieve their full potential." Sien Currie en De Waal *Bill of Rights* 567 vir 'n uiteensetting van die verskil en verband tussen burgerlike en politieke regte (eerste generasieregte) en sosio-ekonomiese regte (tweede generasieregte). Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 4 vir 'n uiteensetting van die verband tussen sosio-ekonomiese regte en ander regte verskans in die *Grondwet*, spesifiek a 11 (die reg op lewe); a 9 (reg op gelykheid); en a 33 (die reg op regverdige administratiewe optrede). Weens die aard en die omvang van hierdie studie kan verskeie aspekte van sosio-ekonomiese regte nie bespreek word nie. Sien *Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: in re Certification of the Amended Text of the Constitution of the Republic of South Africa* 1996 1997 2 SA 97 (KH) para 77-78 asook De Waal en Currie *Bill of Rights* 568-571; Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 12-26 wat die insluiting van sosio-ekonomiese regte in die *Grondwet*, die bereikbaarheid en ander problematiese en komplekse aspekte van sosio-ekonomiese regte in die Suid-Afrikaanse grondwetlike konteks

Drie groepe sosio-ekonomiese regte kan onderskei kan word, naamlik: (a) gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte; (b) basiese sosio-ekonomiese regte; en (c) bepalinge wat dien as 'n verbod op sekere vorme van optrede.<sup>28</sup> Elk van dié groepe sal vervolgens kortliks bespreek word.

Brand<sup>29</sup> dui aan dat gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte, naamlik artikels 26(1) en 27(1) van die *Grondwet*, geformuleer word as *elkeen*<sup>30</sup> se reg op *toegang* tot die gestelde sosiale goedere eerder as die reg op die gestelde sosiale goedere self. Artikel 26(1) van die *Grondwet* maak voorsiening vir elkeen se reg op *toegang* tot geskikte behuising en nie elkeen se reg op behuising nie. Artikel 27(1) van die *Grondwet* maak voorsiening vir elkeen se reg op *toegang* tot (a) gesondheidsorgdienste,<sup>31</sup> (b) voldoende voedsel en water;<sup>32</sup> en (c) maatskaplike sekerheid<sup>33</sup> en nie elkeen se reg op gesondheidsorgdienste, voldoende voedsel en water en maatskaplike sekerheid nie. Die positiewe plig wat gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte op die staat plaas word beskryf, soos verwoord in beide artikels 26(2) en 27(2), as die plig van die staat om redelike wetgewende en ander maatreëls binne sy beskikbare middele te neem om elk van hierdie regte in toenemende mate te verwesenlik.<sup>34</sup> Bogenoemde bespreking van

---

betref. Sien Liebenberg en Goldblatt 2007 *SAJHR* 335-361; Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 1; Klare 1998 *SAJHR* 146, 151-156; Liebenberg *Socio-Economic Rights* 23-78; De Vos 2001 *SAJHR* 260-263; en De Vos 2001 *Acta Juridica* 58-63 vir 'n bespreking oor die transformatiewe aard van die *Grondwet* teenoor die tradisionele liberale model.

<sup>28</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 3-4; Liebenberg *Socio-Economic Rights* 80-81 en De Waal en Currie *Bill of Rights* 568.

<sup>29</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 3.

<sup>30</sup> Sien *Khosa v Minister of Social Development* 2004 6 SA 505 (KH) para 46-47 se interpretasie van a 27(1) se verwysing na "elkeen" as nie net elke burger nie, maar ook persone met permanente verblyfreg insluit.

<sup>31</sup> A 27(1)(a).

<sup>32</sup> A 27(1)(b).

<sup>33</sup> A 27(1)(c).

<sup>34</sup> Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 3 en De Waal en Currie *Bill of Rights* 568. Ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte sluit in: (a) a 24(b) naamlik elkeen se reg op die beskerming van die omgewing, ter wille van huidige en

gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte word in *Minister of Health v Treatment Action Campaign*<sup>35</sup> soos volg saamgevat:

Section 26(1) refers to the "right" to have access to housing. Section 26(2), dealing with the state's obligation in that regard, requires it to "take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right". The reference to "this right" is clearly a reference to the section 26(1) right. Similar language is used in section 27 which deals with health care services, including reproductive health care, sufficient food and water, and social security, including, if persons are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance. Subsection (1) refers to the right everyone has to have "access" to these services; and subsection (2) obliges the state to take "reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights". The rights requiring progressive realisation are those referred to in sections 27(1)(a), (b) and (c).

Die tweede groep, naamlik basiese sosio-ekonomiese regte, word nie geformuleer as toegangsregte nie en is nie onderhewig aan die kwalifikasie van *redelikheid, binne beskikbare middele en toenemende verwesenliking* nie.<sup>36</sup> Voorbeelde van basiese sosio-ekonomiese regte sluit in: (a) artikel 29(1)(a), naamlik elkeen se reg op basiese onderwys, met inbegrip van basiese onderwys vir volwassenes; (b) artikel 28(1)(c) naamlik elke kind se reg op basiese voeding, skooling, basiese gesondheidsorgdienste en maatskaplike dienste; en artikel 35(3)(e) naamlik elkeen wat aangehou word, met inbegrip van elke gevonniste gevangene, se reg op die

---

toekomstige geslagte, deur redelike wetgewende en ander maatreëls; (b) a 25(5) naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om, binne sy beskikbare middele, toestande te skep wat burgers in staat stel om op 'n billike grondslag toegang tot grond te verkry; en (c) a 29(1)(b) naamlik elkeen se reg op verdere onderwys, wat die staat, deur middel van redelike maatreëls, in toenemende mate beskikbaar en toeganklik moet maak.

<sup>35</sup> 2002 5 SA 721 (KH) par 30. Sien par 5.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van dié saak.

<sup>36</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 4. Sien ook Liebenberg *The Interpretation of Socio-Economic Rights* 5 en De Waal en Currie *Bill of Rights* 568.

voorsiening op staatskoste van toereikende akkommodasie, voeding, leesstof en mediese behandeling.<sup>37</sup>

Die derde groep, naamlik artikel 26(3) en 27(3) van die *Grondwet*, word geformuleer as 'n verbod op sekere vorme van optrede.<sup>38</sup> Artikel 26(3) plaas byvoorbeeld 'n verbod op arbitrêre uitsettings<sup>39</sup> en artikel 27(1)(3) bepaal dat niemand mediese noodbehandeling geweier mag word nie. Brand<sup>40</sup> dui gevolglik aan dat artikels 26(3) en 27(3) eerder spesifieke elemente van onderskeidelik artikel 26(1) (die reg op toegang tot geskikte behuising) en artikel 27(1)(a) (die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste) beskryf.

Artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*, naamlik elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel, is dus 'n gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg, terwyl voedselverwante bepalings met betrekking tot onderskeidelik kinders en gevangenes as basiese sosio-ekonomiese regte beskou word, aldus artikels 28(1)(c) en 35(3)(e) van die *Grondwet*.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Sien Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 4; Liebenberg *Socio-Economic Rights* 81 en De Waal en Currie *Bill of Rights* 568.

<sup>38</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 4. Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 81.

<sup>39</sup> A 26(3) van die *Grondwet* bepaal dat sonder 'n hofbevel wat na oorweging van al die tersaaklike omstandighede toegestaan is, niemand uit hul woning gesit mag word en niemand se woning mag gesloop word nie. Voorts mag geen wetgewing arbitrêre uitsettings veroorloof nie.

<sup>40</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 4. Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 81.

<sup>41</sup> Soos reeds aangedui val 'n bespreking van aa 28(1)(c) en 35(3)(e) buite die aard en omvang van hierdie studie. Vir 'n bespreking van a 28(1)(c) sien Goldblatt en Liebenberg 2004 *SAJHR* 151-164; De Waal en Currie *Bill of Rights* 611-613; Liebenberg *Socio-Economic Rights* 228-242; Brand *The Right to Food* 162-163; Sloth-Nielson 2001 *SAJHR* 210-231; Stewart 2008 *SAJHR* 472-494; *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH) para 70-79; *Minister of Health v Treatment Action Campaign* 2002 5 SA 721 (KH) para 74-79. Sien ook die *Convention on the Rights of the Child* beskikbaar by <http://bit.ly/cJYfm8>. Vir 'n bespreking van a 35(3)(e) sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 256-267. Sien ook die *Wet op Korrektiewe Dienste* 111 van 1998 en die *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* van 1977 beskikbaar by <http://bit.ly/9ni772>.

### 5.3 Gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte

#### 5.3.1 Inleidend

Soos reeds genoem,<sup>42</sup> het die Konstitusionele Hof tot op datum van skrywe nog nie die geleentheid gehad om die reg op toegang tot voldoende voedsel as selfstaande reg te interpreteer nie.<sup>43</sup> Ook is genoem<sup>44</sup> dat die Konstitusionele Hof, wanneer dit oor die reg op toegang tot voldoende voedsel moet beslis, waarskynlik dieselfde interpretasie en regsfilosofiese benadering sal volg wat in regspraak oor ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte<sup>45</sup> gevolg is.<sup>46</sup>

Die Konstitusionele Hof se beslissing in *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*<sup>47</sup> word beskou as 'n

---

<sup>42</sup> Sien par 4.1 van hierdie studie.

<sup>43</sup> Sien Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 152-153; Khoza *The Role of Framework Legislation* 190; en Brand *The Right to Food* 154.

<sup>44</sup> Sien par 5.1 van hierdie studie.

<sup>45</sup> Naamlik: (a) die reg op toegang tot geskikte behuising (a 26(1)); (b) die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste (a 27(1)(a)); (c) die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid (a 27(1)(c)); en (d) die reg op toegang tot voldoende water (a 27(1)(b)).

<sup>46</sup> Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence* 153 en Khoza *The Role of Framework Legislation* 190. Sien ook Brand *The Right to Food* 162.

<sup>47</sup> 2001 1 SA 46 (KH) par 32 (hierna die *Grootboom*-saak). Die feite van die *Grootboom*-saak is kortliks soos volg: Na uitsetting van die respondente uit hul informele huise geleë op privaat grond, welke grond geormerk vir lae-koste behuising was, doen die respondente by die hof *a quo* (*Grootboom v Oostenberg Municipality and Others* 2000 3 BCLR 277 (K)) aansoek vir 'n bevel wat die regering beveel om hul van geskikte basiese skuiling of behuising te voorsien totdat hul permanente akkommodasie bekom het. Sien die *Grootboom*-saak par 4. Die hof *a quo* beslis dat: (a) a 28(1)(c) van die Grondwet (naamlik elke kind se reg op basiese voeding, skuiling, basiese gesondheidsorgdienste en maatskaplike dienste) die staat verplig om elementêre/ basiese skuiling aan kinders sowel as hul ouers op aandrang te voorsien indien ouers nie in staat is om self skuiling aan hul kinders te bied nie; (b) bogenoemde plig bestaan onafhanklik van en addisioneel tot die plig om redelike wetgewende en ander maatreëls in terme van a 26(2) van die Grondwet te neem; en (c) dat die staat verplig was om hierdie elementêre/basiese skuiling te verleen ongeag die beskikbaarheid van hulpbronne. Sien *Grootboom*-saak par 16. Die appellante is gevolglik beveel om skuiling te bied aan die respondente wat kinders is, sowel as hul ouers. Sien *Grootboom*-saak par 13. Sien Scott en Alston 2000 *SAJHR* 206-268 vir 'n bespreking van die hof *a quo* se uitspraak. Die appellante het gevolglik teen die hof *a quo* se

baanbrekersbeslissing wat die beregting van sosio-ekonomiese regte betref.<sup>48</sup> In die *Grootboom*-saak het die Konstitusionele Hof beslis dat, onder andere, die reg op *toegang* tot geskikte behuising soos verskans in artikel 26(1) van die *Grondwet* (eweneens ook die reg op *toegang* tot die ander sosio-ekonomiese goedere gelys in artikel 27(1) van die *Grondwet*):

... is not a self-standing positive entitlement beyond granting a right of access to whatever services are provided by the state in fulfilment of its obligations in s 26(2) and s 27(2).<sup>49</sup>

Die omvang van die positiewe pligte wat deur artikels 26(1) en 27(1) op die staat geplaas word, word gevolglik afgebaken deur die werking van onderskeidelik artikels 26(2) en 27(2), naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele

---

uitspraak na die Konstitusionele Hof geappelleer. Die geskrewe argumente van beide die appellante en respondente het gewentel oor die "meaning and import of the shelter component and the obligations imposed upon the State by s 28(1)(c)." Sien *Grootboom*-saak par 17. In die geskrewe argumente van die *amicus curiae* (die Menseregtekommissie en die Universiteit van die Wes-Kaap se Community Law Centre) is egter aangevoer dat die kwessies ter sprake egter verbreed moet word deurdat volwasse respondente sonder kinders ook geregtig is op skuiling weens die minimum kernverpligting wat die staat in terme van a 26 van die *Grondwet* opdoen. Sien *Grootboom*-saak par 17. Die insluiting van a 26 van die *Grondwet* is deur die Konstitusionele Hof toegelaat. Die minimum kernargument is egter deur die Konstitusionele Hof verwerp (sien *Grootboom*-saak par 33 asook par 5.3.2 van hierdie studie) en die Hof dui aan dat die werklike vraag eerder is of, in die lig van a 26(2) van die *Grondwet*, die maatreëls deur die staat geneem om die reg op toegang tot geskikte behuising in terme van a 26(1) *redelik* was. Sien *Grootboom*-saak par 33. Die Konstitusionele Hof bevind dat die maatreëls deur die staat geneem nie redelik was nie en die staat is beveel om sy behuisingsbeleid te hersien. Sien *Grootboom*-saak par 99. Sien par 5.3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die grondwetlike standaard van redelikheid. Vir 'n algemene bespreking van die *Grootboom*-saak sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 146-147; Liebenberg 2001 *SAJHR* 232-257; Liebenberg 2005 *SAJHR* 1-31; Currie en De Waal *Bill of Rights* 576-577; Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 44-52; De Vos 2001 *SAJHR* 258-276; De Vos 2001 *Acta Juridica* 52-69; Sloth-Nielson 2001 *SAJHR* 210-231; Wesson 2004 *SAJHR* 284-289, 291-297, 300-307. Jansen van Rensburg 2008 *Stell LR* 418, 420-422, 431-433; en McMurray en Jansen van Rensburg 2004 *PER* 1-16.

<sup>48</sup> Sien Currie en De Waal *Bill of Rights* 576-577. Sien ook Khoza *The Role of Framework Legislation* 190.

<sup>49</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 577 met verwysing na die *Grootboom*-saak par 38.

die reg op toegang tot die sosio-ekonomiese goedere gelys in artikels 26(1) en 27(1) in toenemende mate te verwesenlik.<sup>50</sup>

Currie en De Waal<sup>51</sup> dui gevolglik aan dat artikels 26(2) en 27(2) die staat se positiewe pligte opgelê in artikels 26(1) en 27(1) op die volgende wyses kwalifiseer, naamlik:

- (a) deur die plig om redelike wetgewende en ander maatreëls te neem;
- (b) om die regte in toenemende mate te verwesenlik; en
- (c) binne beskikbare middele.

Elk van die kwalifikasies sal vervolgens bespreek word<sup>52</sup> voordat sodanige bespreking binne die konteks van die reg op toegang tot voldoende voedsel geplaas sal word.

### 5.3.2 Staatsplig om redelike wetgewende en ander maatreëls te neem

Dit is belangrik om daarop te let dat beide artikels 26(2) en 27(2) van die *Grondwet* verwys na "redelike wetgewende en ander maatreëls."<sup>53</sup> Dit dui

---

<sup>50</sup> *Grootboom*-saak par 38. Sien ook *Minister of Health v Treatment Action Campaign* 2002 5 SA 721 (KH) para 34 en 39 asook *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 par 56.

<sup>51</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 577.

<sup>52</sup> Let wel, die onderstaande bespreking het nie ten doel om 'n kritiese bespreking van die tersaaklike hofsake te wees nie, maar slegs om die basiese beginsels met betrekking tot die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte uit te lig. Verdere leeswerk waarin kommentaar en kritiek op die tersaaklike hofsake gelewer word sal, soos gepas, aangedui word.

<sup>53</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 575 verwys na redelike wetgewende en ander maatreëls as verwagte staatsoptrede gemik op die: (a) aanneming van wetgewende maatreëls, naamlik 'n regsraamwerk wat aan individue regstatus, regte en voorregte verleen; en (b) implementering van ander maatreëls wat daarop gemik is om individue met die verwesenliking van hul regte te ondersteun. Soos reeds in hfst 1 van hierdie studie aangedui, val die fokus van hierdie studie op wetgewende maatreëls, alhoewel die belang van *ander* maatreëls in die lig van die *Grootboom*-saak par 42 nie ontken kan word nie. Sien egter ook par 6.3 van hierdie studie waarin die belang van 'n raamwerkwet vir integrasie van beleide, strategieë en programme kortliks aangedui word.



gevolglik, volgens die Konstitusionele Hof in die *Grootboom*-saak,<sup>54</sup> daarop dat wetgewende maatreëls alleen nie voldoende is om grondwetlike nakoming te bewerkstellig nie, maar dat wetgewende maatreëls<sup>55</sup> ondersteun moet word deur gepaste en goed gerigte beleide en programme.<sup>56</sup> Verwagte staatsoptrede ter verwesenliking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte dui gevolglik op: (a) wetgewing; (b) beleide; (c) strategieë; en (d) programme.<sup>57</sup>

Ten einde die staat se positiewe pligte ter verwesenliking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte te bepaal, het die Konstitusionele Hof reeds in die *Grootboom*-saak<sup>58</sup> 'n voorkeur aan 'n model van redelijkheidshersiening bo die minimum kernverpligting, soos voorgestel in *General Comment 3* van die *ICESCR*,<sup>59</sup> verleen. Soos reeds aangedui,<sup>60</sup> is die idee van 'n minimum kernverpligting, naamlik 'n basiese inhoud wat aan sosiale en ekonomiese regte toegeken moet word en deur die staat verskaf moet word, in *General Comment 3*<sup>61</sup> ontwikkel en word gerieflikheidshalwe hier herhaal:

It is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education, is prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant.<sup>62</sup>

---

<sup>54</sup> *Grootboom*-saak par 42.

<sup>55</sup> Soos deur die wetgewende gesag bepaal.

<sup>56</sup> Soos deur die uitvoerende gesag geïmplementeer.

<sup>57</sup> *Grootboom*-saak par 42.

<sup>58</sup> *Grootboom*-saak par 32. Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 44 en De Vos 2001 *SAJHR* 271-273.

<sup>59</sup> *General Comment 3* par 10. Sien par 4.2.4 van hierdie studie. Sien veral Liebenberg 2004 *ESR Review* 7-11 en Rautenbach 2005 *TSAR* 627-654.

<sup>60</sup> Sien par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>61</sup> Sien par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>62</sup> *General Comment 3* par 10. Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

In die konteks van die reg op toegang tot geskikte behuising,<sup>63</sup> verwys die Konstitusionele Hof in die *Grootboom*-saak<sup>64</sup> na die kompleksiteit van bogenoemde minimum kernargument:

It is not possible to determine the minimum threshold for the progressive realisation of the right of access to adequate housing without first identifying the needs and opportunities for the enjoyment of such a right. These will vary according to factors such as income, unemployment, availability of land and poverty. The differences between city and rural communities will also determine the needs and opportunities for the enjoyment of this right. Variations ultimately depend on the economic and social history and circumstances of a country. All this illustrates the complexity of the task of determining a minimum core obligation for the progressive realisation of the right of access to adequate housing without having the requisite information on the needs and the opportunities for the enjoyment of this right.<sup>65</sup>

Volgens die Konstitusionele Hof in die *Grootboom*-saak<sup>66</sup> kan die minimum kernverpligting wel relevant wees tot die bepaling van redelikheid onder artikel 26(2),<sup>67</sup> maar dit verleen nie 'n selfstaande reg aan elkeen in terme van artikel 26(1) nie.<sup>68</sup>

In die *Grootboom*-saak<sup>69</sup> is beslis dat artikel 26(1) van die *Grondwet* (elkeen se reg op toegang tot geskikte behuising) nie 'n plig op die staat plaas om aan elke burger onmiddellik of op aandrang van 'n huis te voorsien nie, maar dat die omvang van die positiewe plig deur artikel 26(1) op die staat geplaas, deur die werking van artikel 26(2) van die *Grondwet* afgebaken

---

<sup>63</sup> A 26(1) van die *Grondwet*.

<sup>64</sup> *Grootboom*-saak par 32.

<sup>65</sup> Die Konstitusionele Hof bepaal wel in die *Grootboom*-saak par 33 dat daar gevalle mag wees waar dit moontlik en gepas sal wees om minimum kernverpligtinge daar te stel ten einde te bepaal of maatreëls deur die staat geneem, redelik was. Die bepaling van 'n minimum kernverpligting sal egter nie ongekompliseerd wees nie aangesien voldoende inligting voor die hof geplaas moet word om 'n minimum kernverpligting te bepaal. Sien Currie en De Waal *Bill of Rights* 584.

<sup>66</sup> *Grootboom*-saak par 33.

<sup>67</sup> Eweneens ook relevant tot a 27(2) van die *Grondwet*.

<sup>68</sup> Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 584-585. Sien ook Bilchitz 2002 *SALJ* 484-501; Wesson 2004 *SAJHR* 284-308; Jansen van Rensburg 2008 *Stell LR* 421-422; en Pieterse 2006 *SAJHR* 473-502.

<sup>69</sup> *Grootboom*-saak par 38.

word, naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele die reg op toegang tot geskikte behuising in toenemende mate te verwesenlik.

Die minimum kernargument is ook deur die Konstitusionele Hof in die konteks van elkeen se reg op toegang tot gesondheidsorgdienste<sup>70</sup> in *Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign and Others*,<sup>71</sup> met verwysing na die *Grootboom*-saak,<sup>72</sup> teengestaan. Die Konstitusionele Hof beslis in die *TAC*-saak<sup>73</sup> dat elkeen se reg op toegang tot gesondheidsorgdienste, tesame met die ander regte vervat in artikel 27(1), nie aanleiding gee tot 'n onafhanklike en selfstaande afdwingbare reg ongeag die oorwegings in artikel 27(2) genoem nie:

Sections 27(1) and 27(2) must be read together as defining the scope of the positive rights that everyone has and the corresponding obligations on the State to 'respect, protect, promote and fulfil' such rights.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> A 27(1)(a) van die *Grondwet*.

<sup>71</sup> 2002 5 SA 721 (KH) par 34 (hierna die *TAC*-saak). In die *TAC*-saak moes die Konstitusionele Hof beslis oor die redelikheid van die staat se beleid oor die voorkoming van oordrag van vigs van moeder na kind deur *Nevirapine* ('n anti-retrivirale middel) by slegs twee staats hospitale in elke provinsie as deel van 'n loodsprogram beskikbaar te stel om die veiligheid en doeltreffendheid van die middel te toets voordat dit beskikbaar gestel word as deel van 'n nasionale program. Sodoende sou voorkomende behandeling van moeder na kind oordrag van vigs vir 'n aansienlike tydperk nie algemeen deur die openbare gesondheidstelsel beskikbaar wees nie. Sien *TAC*-saak par 17. Na oorweging van die staat se redes vir regverdiging van die beperkte beskikbaarstelling van *Nevirapine* (sien *TAC*-saak para 51-56) beslis die Konstitusionele Hof dat geen redelike gronde bestaan hoekom die middel op 'n beperkte basis beskikbaar gestel hoef te word nie. Sien *TAC*-saak par 135. Vir besprekings van die *TAC*-saak sien Bilchitz 2003 *SAJHR* 1-26; Currie en De Waal *Bill of Rights* 580-581; Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 44-46, 49-52; Wesson 2004 *SAJHR* 284-307; Jansen van Rensburg 2008 *Stell LR* 421-422, 427, 432-433; en Pieterse 2006 *SAJHR* 473-502.

<sup>72</sup> *Grootboom*-saak par 33.

<sup>73</sup> *TAC*-saak par 39.

<sup>74</sup> *TAC*-saak par 39. Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 577, 585 en Bilchitz 2006 *ESR Review* 2-6.

In *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)*<sup>75</sup> het die applikante geargumenteer dat die reg op toegang tot voldoende water<sup>76</sup> gekwantifiseer kan word, of anders gestel, dat 'n gekwantifiseerde standaard deur die hof aangeneem moet word om die inhoud van die reg te bepaal.<sup>77</sup> In die *Mazibuko*-saak<sup>78</sup> beslis Regter O'Regan<sup>79</sup> dat bogenoemde argument weens twee redes nie kan slaag nie, deurdat: (a) die teks van die *Grondwet*

<sup>75</sup> 2010 4 SA 1 (KH) par 56 (hierna die *Mazibuko*-saak). Na aansoek deur die applikante oor, onder andere, die grondwetlikheid van die *City of Johannesburg* se beleid om ses kiloliter gratis water aan elke huishouding in Johannesburg te verskaf, het die hof *a quo* in *Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* [2008] 4 All SA 471 (W) par 183 (hierna die *Mazibuko (W)*-saak) ten gunste van die applikante beslis, naamlik dat die optrede of beleid van die *City of Johannesburg en/of Johannesburg Water* ongrondwetlik was. Die hof *a quo* beveel gevolglik dat die *City of Johannesburg*, in die alternatief *Johannesburg Water*, elke inwoner van Phiri van "free basic water supply of 50 litres per person per day" moet voorsien. *Mazibuko (W)*-saak par 183. Sien ook Dugard 2008 *SAJHR* 593-611; Stewart 2010 *Penn State International Law Review* 497-504; Dugard 2008 *SAJHR* 593-661; Jansen van Rensburg 2008 *Stell LR* 415-435; Stewart en Horsten 2009 *SAPR/PL* 486-488; Anoniem 2010 *Water & Sanitation* 29-30; en Baatjies en Christmas 2008 *Local Government Bulletin* 21-23 vir 'n bespreking van die hof *a quo* se uitspraak. Die respondente het teen die uitspraak na die Hoogste Hof van Appèl geappelleer en die Hoogste Hof van Appèl beslis in *City of Johannesburg v Mazibuko (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2009 3 SA 592 (HHA) par 24 dat die kwantiteit water wat nodig is vir 'n waardige menslike bestaan in ooreenstemming met a 27 van die *Grondwet* neerkom op 42 liter per persoon per dag ten einde as toegang tot voldoende water te kwalifiseer. Die Hoogste Hof van Appèl verminder die kwantiteit water waarop elke inwoner geregtig was, na 42 liter per persoon per dag onderhewig daaraan dat elke inwoner by die *City of Johannesburg* se *Register of Indigents* registreer. Sien Stewart 2010 *Penn State International Law Review* 497-504; Stewart en Horsten 2009 *SAPR/PL* 487-488; en Anoniem 2010 *Water & Sanitation* 29-30 vir 'n bespreking van die Hoogste Hof van Appèl se uitspraak. Die Konstitusionele Hof in die *Mazibuko*-saak para 169 en 171 beslis dat die *City of Johannesburg* se *Free Basic Water Policy* binne die omvang van redelikheid val en gevolglik dat nóg die *Free Basic Water Policy* nóg die bekendstelling van voorafbetaalde watermeters in Phiri neerkom op 'n inbreukmaking van a 27 van die *Grondwet*. Gevolglik slaag die respondente se appèl en die bevel van beide die Hoogste Hof van Appèl en die hof *a quo* word tersyde gestel. Vir 'n algemene bespreking van die Konstitusionele Hof se uitspraak in die *Mazibuko*-saak sien Stewart 2010 *Penn State International Law Review* 497-504; Heleba 2009 *ESR Review* 12-15; en Liebenberg *Socio-Economic Rights* 466-480.

<sup>76</sup> Soos verskans in a 27(1)(b) van die *Grondwet*.

<sup>77</sup> Die applikante het geargumenteer dat die Konstitusionele Hof die inhoud van a 27(1)(b) moet bepaal deur die aantal water wat nodig is om 'n waardige lewe te lei te kwantifiseer en dat die gepaste aantal water 50 liters per persoon per dag moet wees. Sien *Mazibuko*-saak par 51-52.

<sup>78</sup> *Mazibuko*-saak para 56-57.

<sup>79</sup> Wat die eenparige uitspraak van die Konstitusionele Hof in die *Mazibuko*-saak gelewer het.

dui op die verband tussen artikel 27(1) en 27(2); en (b) 'n beter begrip van die rol wat die hof in 'n grondwetlike demokrasie speel, ontwikkel het.

Wat die teks van die *Grondwet* betref, dui Regter O'Regan<sup>80</sup> aan dat dit uit die redenasie van beide die *Grootboom*- en die *TAC*-sake blyk dat artikel 27(1) en artikel 27(2) van die *Grondwet* saamgelees moet word ten einde die omvang van die positiewe plig op die staat om toegang tot voldoende water te voorsien, te kwalifiseer. Gevolglik het artikel 27(2) van die *Grondwet* (wat van die staat verwag om redelike wetgewende en ander maatreëls te neem om die reg op toegang tot, onder andere, voldoende water in 'n toenemende mate te verwesenlik) die uitwerking dat artikel 27(1)(a) nie 'n reg verleen om onmiddellik voldoende water van die staat te eis nie:<sup>81</sup>

(It) does not require the state upon demand to provide every person with sufficient water without more; rather it requires the state to take reasonable legislative and other measures progressively to realise the achievement of the right of access to sufficient water, within available resources.

Met die klem op die *toenemende mate* van verwesenliking van sosio-ekonomiese regte, dui Regter O'Regan<sup>82</sup> aan:

Social and economic rights empower citizens to demand of the state that it acts reasonably and progressively to ensure that all enjoy the basic necessities of life. In so doing, the social and economic rights enable citizens to hold government to account for the manner in which it seeks to pursue the achievement of social and economic rights.

Wat die rol van die hof in die Suid-Afrikaanse grondwetlike demokrasie betref, beslis Regter O'Regan<sup>83</sup> dat dit institusioneel onvanpas vir 'n hof is om presies te bepaal wat die bereiking van enige spesifieke sosiale of

---

<sup>80</sup> *Mazibuko*-saak par 57.

<sup>81</sup> *Mazibuko*-saak par 50 sien ook par 57.

<sup>82</sup> *Mazibuko*-saak par 59.

<sup>83</sup> *Mazibuko*-saak par 61.

ekonomiese reg behels en watter stappe die regering moet neem om te verseker dat daardie reg in 'n toenemende mate verwesenlik word. Sodanige aangeleenthede hoort eerder by die wetgewende en uitvoerende gesag, aangesien die wetgewende en uitvoerende gesag die beste toegerus is om die sosiale omstandighede in die lig van beskikbare begrotings te ondersoek en om te bepaal watter doelwitte met betrekking tot sosiale en ekonomiese regte, bereikbaar is.<sup>84</sup>

Die rol van die regsprekende gesag in die Suid-Afrikaanse grondwetlike demokrasie is dus eerder, met verwysing na die *Grootboom*-<sup>85</sup> en *TAC*-sake,<sup>86</sup> om te evalueer of die wetgewende en ander maatreëls (insluitend beleide, programme en strategieë) geneem in die toenemende verwesenliking van die bepaalde reg, beide in die ontwerp en implementering daarvan, *redelik* is.<sup>87</sup> Terwyl die Konstitusionele Hof in beide die *Grootboom*- en *TAC*-sake tekortkominge in regeringsbeleid met betrekking tot onderskeidelik behuising en gesondheidsorgdienste geïdentifiseer het, was die Konstitusionele Hof selfs in die bepaling van die gepaste remedies versigtig om beleid te formuleer en dit op die regering af te dwing.<sup>88</sup> Gevolglik verwys Regter O'Regan<sup>89</sup> in die *Mazibuko*-saak dat die Konstitusionele Hof se bevel in die *Grootboom*-saak<sup>90</sup> nie lees dat elke applikant met 'n huis voorsien moet word nie, maar eerder dat die regering sy behuisingsbeleid moet hersien ten einde die volgende in te sluit:

---

<sup>84</sup> *Mazibuko*-saak par 61. Volgens die *Mazibuko*-saak par 61 is dit as 'n saak van grondwetlike verantwoordingspligtigheid verkieslik dat die wetgewende en uitvoerende gesag sodanige aangeleenthede hanteer aangesien dit hul programme en beloftes is wat aan "democratic popular choice" onderhewig is. Sien in hierdie verband ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 569.

<sup>85</sup> *Grootboom*-saak par 99.

<sup>86</sup> *TAC*-saak par 135.

<sup>87</sup> *Mazibuko*-saak par 63.

<sup>88</sup> *Mazibuko*-saak par 63.

<sup>89</sup> *Mazibuko*-saak par 63.

<sup>90</sup> *Grootboom*-saak par 99.

... reasonable measures ... to provide relief for people who have no access to land, no roof over their heads, and who are living in intolerable conditions or crisis situations.<sup>91</sup>

Alhoewel die Konstitusionele Hof in die *TAC*-saak<sup>92</sup> die regering beveel het om *Nevirapine* beskikbaar te stel in klinieke onderhewig aan sekere voorwaardes, volg sodanige bevel nadat die regering self besluit het om *Nevirapine* beskikbaar te stel, maar op 'n beperkte basis.<sup>93</sup> Die Konstitusionele Hof het egter beslis dat daar geen redelike gronde bestaan waarom *Nevirapine* slegs op 'n beperkte basis beskikbaar gestel hoef te word nie.<sup>94</sup> Regter O' Regan<sup>95</sup> dui gevolglik in die *Mazibuko*-saak aan dat die Konstitusionele Hof bloot in die *TAC*-saak<sup>96</sup> die bestaande regeringsbeleid vir almal beskikbaar gemaak het, maar ook voorsiening maak dat dié bevel:

... [does not] preclude government from adapting its policy in a manner consistent with the Constitution if equally appropriate or better methods become available to it for the prevention of mother-to-child transmission of HIV.

Regter O'Regan<sup>97</sup> dui aan dat bogenoemde uitsprake dui op die Konstitusionele Hof se respek vir die wetgewende en uitvoerende gesag:

---

<sup>91</sup> *Grootboom*-saak par 99.

<sup>92</sup> *TAC*-saak par 135.

<sup>93</sup> *TAC*-saak par 135. Sien ook *Mazibuko* par 64.

<sup>94</sup> Sien *TAC*-saak par 124-133 vir redes vir die hof se bevinding.

<sup>95</sup> *Mazibuko*-saak par 64.

<sup>96</sup> *TAC*-saak par 135.

<sup>97</sup> *Mazibuko*-saak par 65. Sien ook *Khosa v Minister of Social Development* 2004 6 SA 505 (KH) (hierna die *Khosa*-saak) waarin die Konstitusionele Hof beslis het dat bepalinge van die *Wet op Maatskaplike Bystand* 59 van 1992 (sedertdien herroep deur a 33(1) van die *Wet op Maatskaplike Bystand* 59 van 1992) wat permanente inwoners van Suid-Afrika uitsluit om toegang tot maatskaplike bystandtoelae te ontvang onbestaanbaar met a 9 (die verbod teen onregverdige diskriminasie) en a 27(1)(c) (die reg van elkeen op toegang tot maatskaplike sekerheid) van die *Grondwet* is. Sien in hierdie verband Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 44-46, 51, 53-54; Jansen van Rensburg en Lamarche *Social Security and Assistance* 224-225, 233, 242, 245-246; Jansen van Rensburg 2005 *SAPR/PL* 102-127; Liebenberg *Socio-Economic Rights* 210-213; Wesson 2004 *SAJHR* 284-308; en Iles 2004 *SAJHR* 448-465.

The Court did not seek to draft policy or to determine its content. Instead, having found that the policy adopted by government did not meet the required *constitutional standard of reasonableness*,<sup>98</sup> the Court, in *Grootboom*, required government to revise its policy to provide for those most in need and, in *Treatment Action Campaign No 2*, to remove anomalous restrictions.

Die rol van die wetgewende, uitvoerende en regsprekende gesag in die verwesenliking van sosio-ekonomiese regte kan vervolgens soos volg saamgevat word: die *Grondwet* voorsien dat wetgewende en ander maatreëls<sup>99</sup> sal dien as die primêre instrument vir die verwesenliking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte en sodoende plaas dit 'n positiewe plig op die wetgewende en uitvoerende gesag om toegang tot die sosiale goedere in 'n toenemende mate en binne beskikbare middele te verwesenlik.<sup>100</sup> Wetgewende en ander maatreëls geneem deur die wetgewende en uitvoerende gesag is dan onderhewig aan die grondwetlike standaard van redelikheid soos toegepas deur die regsprekende gesag.<sup>101</sup>

Gevolgtrek het die Konstitusionele Hof in die *Grootboom*-, *TAC*- en *Mazibuko*-saak die *redelikheid* van die maatreëls geneem ter verwesenliking van die reg op *toegang* tot onderskeidelik geskikte behuising, gesondheidsorgdienste en voldoende water, geëvalueer.

Die algemene belang van redelikheid word soos volg in die *Grootboom*-saak<sup>102</sup> saamgevat:

---

<sup>98</sup> Eie beklemtoning.

<sup>99</sup> Sien aa 26(2) en 27(2) van die *Grondwet*.

<sup>100</sup> Dws nie die plig om onmiddellik te voorsien nie. Die plig om op 'n toenemende mate regte te verwesenlik plaas, volgens *Mazibuko*-saak par 67, 'n deurlopende plig op die regering om sy beleid te hersien ten einde te verseker dat die verwesenliking van regte toenemend verwesenlik word. Sien ook *TAC*-saak par 30.

<sup>101</sup> Sien *Mazibuko*-saak par 66.

<sup>102</sup> *Grootboom*-saak par 41. Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 577-578.



The precise contours and content of the measures to be adopted are primarily a matter for the Legislature and the Executive. They must, however, ensure that the measures they adopt are reasonable. In any challenge based on s 26<sup>103</sup> in which it is argued that the State has failed to meet the positive obligations imposed upon it by s 26(2),<sup>104</sup> the question will be whether the legislative and other measures taken by the State are reasonable. A court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable. It is necessary to recognise that a wide range of possible measures could be adopted by the State to meet its obligations. Many of these would meet the requirement of reasonableness. Once it is shown that the measures do so, this requirement is met.

Currie en De Waal<sup>105</sup> dui aan dat aangesien sosio-ekonomiese regte 'n grondwetlike onderneming deur die staat is om daarna te strewe om sekere ontwikkelingsdoelwitte te bereik,<sup>106</sup> bogenoemde aanhaling uit die *Grootboom*-saak die volgende implikasies het, naamlik: (a) dat howe 'n verduideliking van die staat kan verwag van die maatreëls geneem om toegang tot die sosiale goedere te verwesenlik; en (b) dat die staat rekenskap moet gee van die vordering gemaak in die implementering van sodanige maatreëls.<sup>107</sup> Alhoewel meer gunstige of wenslike maatreëls geneem kon word, word bloot van die staat verwag om sy keuse van maatreëls wel geneem te regverdig, welke regverdiging onderhewig is aan 'n redelikheidsevaluering deur die howe.<sup>108</sup>

The obligation of justification means the provision of reasons that would satisfy most people of the reasonableness of a policy on its own

---

<sup>103</sup> Eweneens ook van toepassing op a 27 van die *Grondwet*.

<sup>104</sup> Eweneens ook van toepassing op a 27(2) van die *Grondwet*.

<sup>105</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 578.

<sup>106</sup> Sien par 3.2 van hierdie studie vir 'n kontekstualisering van voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit.

<sup>107</sup> Sien ook par 3.4.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van *verantwoordingspligtigheid* as sleutel-element van 'n menseregte-gebaseerde benadering.

<sup>108</sup> De Waal en Currie *Bill of Rights* 578. Sien ook par 5.3.5 van hierdie studie wat die beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte betref.

terms, even if they are not convinced about the wisdom of choosing such a policy in the first place.<sup>109</sup>

Dit moet genoem word dat die Konstitusionele Hof se eerste interpretasie van sosio-ekonomiese regte, naamlik in *Soobramoney v Minister of Health (KwaZulu-Natal)*<sup>110</sup> reeds die basiese paradigma van redelikheidshersiening geskep het ten einde voldoening aan die positiewe pligte deur sosio-ekonomiese regte deur artikel 27 van die *Grondwet* opgelê, te evalueer.<sup>111</sup> Die Konstitusionele Hof moes in die *Soobramoney*-saak beslis of die gesondheidsregte verskans in artikel 27 van die *Grondwet* die appellant, 'n 41 jarige werklose man in die finale stadia van nierversaking, geregtig is op 'n bevel wat Addington Hospitaal in Durban, naamlik 'n staatshospitaal, sal verplig om die appellant tot dié hospitaal se gratis nierdialiseprogram toe te laat.<sup>112</sup> Weens die feit dat die behoefte aan nierdialisebehandeling die beperkte aantal dialise masjiene beskikbaar by die hospitaal oorskry het, het die hospitaal 'n stel riglyne opgestel en aangeneem ten einde te bepaal watter applikante wat aan kroniese nierversaking ly (soos die appellant) dialise behandel sal ontvang.<sup>113</sup> Volgens dié riglyne is die primêre vereiste vir toelating tot die dialiseprogram dat die pasiënt geskik moet wees vir 'n nieroorplanting.<sup>114</sup> Die riglyne bepaal voorts dat 'n applikant nie geskik vir 'n nieroorplanting is, tensy hy/sy vry van enige vaskulêre- of hartsiektes is nie.<sup>115</sup> Weens die appellant se vaskulêre- en hartsiektes het hy nie vir 'n nieroorplanting gekwalifiseer nie en gevolglik ook nie vir toelating tot die hospitaal se nierdialiseprogram nie. Die appellant het gedurende Julie 1997 'n dringende aansoek voor die Durban en Kus Plaaslike Afdeling van die

---

<sup>109</sup> De Waal en Currie *Bill of Rights* 578.

<sup>110</sup> 1998 1 SA 765 (KH) (hierna die *Soobramoney*-saak).

<sup>111</sup> Sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 146; Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 43-44. Vir 'n algemene bespreking van die *Soobramoney*-saak sien Scott en Alston 2000 *SAJHR* 206-268.

<sup>112</sup> Sien *Soobramoney*-saak par 1.

<sup>113</sup> Sien *Soobramoney*-saak par 3.

<sup>114</sup> Sien *Soobramoney*-saak par 3.

<sup>115</sup> Sien *Soobramoney*-saak par 4.

Hooggeregshof<sup>116</sup> gebring vir 'n bevel wat die Addington Hospitaal beveel om hom van deurlopende dialisebehandeling te voorsien. Die aansoek is egter van die hand gewys en die appellant het geappelleer na die Konstitusionele Hof.<sup>117</sup> Alhoewel die appellant sy saak baseer het op artikel 11 (die reg op lewe) en artikel 27(3) (niemand mag mediese noodbehandeling geweier word nie), was die Konstitusionele Hof van oordeel dat die appellant se aandrang op dialisebehandeling eerder in ooreenstemming met die bepalinge van artikels 27(1)(a) en (2) bepaal moet word, naamlik elkeen se gekwalifiseerde reg op toegang tot gesondheidsorgdienste.<sup>118</sup>

Ten einde te bepaal of die weiering van Addington Hospitaal om die appellant tot die dialise behandelingsprogram toe te laat op inbreukmaking van artikel 27(1)(a) en 27(2) neerkom, was dit nodig om eerstens te bepaal of dit noodsaaklik was om toegang tot nierdialisebehandeling vir pasiënte soos die appellant te rantsoeneer en tweedens indien sodanige rantsoenering wel noodsaaklik was, of die riglyne aangeneem deur Addington Hospitaal voldoen aan die grondwetlike vereistes neergelê deur artikel 27(1) en (2) en indien wel, of hul "fairly and rationally" op die applikant se situasie toegepas is.<sup>119</sup>

Wat die eerste oorweging betref, naamlik of beperkte staatsmiddele wel as 'n geldige rede mag dien vir die beperking van toegang tot, in hierdie geval mediese behandeling in die sin van dialisebehandeling, beslis die Konstitusionele Hof<sup>120</sup> dat die staat sy beperkte hulpbronne moet bestuur ten einde 'n magdom behoeftes teenwoordig in die samelewing (soos toegang tot behuising, voedsel en water, werkseleenthede en

---

<sup>116</sup> *Thiagraj Soobramoney v Minister of Health: Province of KwaZulu-Natal* Ongerapporteerde saak D&CLD 5846/97, 21 Augustus 1997.

<sup>117</sup> Sien *Soobramoney*-saak para 5-6.

<sup>118</sup> *Soobramoney*-saak par 22. Sien *Soobramoney*-saak para 19 en 21 vir die Konstitusionele Hof se redes in dié verband.

<sup>119</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 136.

<sup>120</sup> *Soobramoney*-saak par 31.

maatskaplike sekerheid) aan te spreek en gevolglik dui die Konstitusionele Hof aan:<sup>121</sup>

There will be times when this requires it to adopt a holistic approach to the larger needs of society rather than to focus on the specific needs of particular individuals within society.

Gevolglik is dit nodig vir gesondheidsowerhede om toegang tot sekere vorme van mediese behandeling te rantsoneer.<sup>122</sup>

Wat die tweede oorweging betref, naamlik voldoening aan die grondwetlike pligte deur artikel 27 opgelê, beslis die Konstitusionele Hof<sup>123</sup> dat daar nie in die huidige saak daarop gewys is dat die staat se versuim om nierdialise fasiliteite vir alle persone wat aan kroniese nierversaking ly te voorsien, inbreuk op sodanige pligte gemaak het nie. Wat die redelikheid van die riglyne betref, dui die Konstitusionele Hof<sup>124</sup> aan:

By using the available dialysis machines in accordance with the guidelines more patients are benefited than would be the case if they were used to keep alive persons with chronic renal failure, and the outcome of the treatment is also likely to be more beneficial because it is directed to curing patients, and not simply to maintaining them in a chronically ill condition. It has not been suggested that these guidelines are unreasonable or that they were not applied fairly and rationally when the decision was taken by the Addington Hospital that the appellant did not qualify for dialysis.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> *Soobramoney*-saak par 31. Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 136-137.

<sup>122</sup> *Soobramoney*-saak par 23-24. Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 136-137 en Currie en De Waal *Bill of Rights* 583. Sien par 5.3.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die kwalifikasie "binne beskikbare middele."

<sup>123</sup> *Soobramoney*-saak par 36.

<sup>124</sup> *Soobramoney*-saak par 25.

<sup>125</sup> Sien ook *Soobramoney* par 26: "... if the hospital were required to treat all persons who, like the appellant, are suffering from chronic renal failure, it would be unable to do so. She says that if the appellant were to be admitted to the programme it would result in other patients who comply with the guidelines being put at risk. Only about 30% of the patients suffering from chronic renal failure meet the guidelines for admission to the dialysis programme. If everyone in the same condition as the appellant were to be admitted the carefully tailored programme would collapse and no one would benefit from that."

Liebenberg<sup>126</sup> verwoord die rol van redelikheidshersiening soos blyk uit die *Soobramoney*-saak soos volg:

[T]he primary basis for evaluating a claim that the State has failed to fulfil a duty imposed on it by s 27 is whether the conduct and decisions of the relevant organs of State are reasonable in the circumstances. Moreover, the Court indicated that a significant measure of deference would be accorded to the decisions of the legislative and executive organs of state in fixing the health budget, and to the medical authorities in devising and applying the criteria for making the 'agonising choices'<sup>127</sup> as to who should and should not receive medical treatment. This is held that courts 'will slow to interfere with rational decisions taken in good faith by the political organs and medical authorities whose responsibility it is to deal with such matters.'<sup>128</sup>

Die *Soobramoney*-saak het gevolglik die eerste aanduiding gebied dat die Konstitusionele Hof, wat litigasie oor positiewe pligte deur *gekwalfiseerde* sosio-ekonomiese regte deur artikels 26 en 27 van die *Grondwet* opgelê betref, sal wegdoen van die tradisionele twee-stadia benadering wat gewoonlik in Handves van Regte litigasie gevolg word.<sup>129</sup> Die tradisionele twee-stadia benadering word deur die Konstitusionele Hof in *Ferreira v Levin NO*<sup>130</sup> soos volg uiteengesit: eerstens, 'n ondersoek na die aard en omvang van die relevante reg en of die beweerde wetgewing of optrede inbreuk maak op dié reg en indien wel, 'n ondersoek of die beperking van die reg redelik en regverdigbaar in ooreenstemming met die vereistes van die algemene beperkingsklousule is, naamlik artikel 36.<sup>131</sup> Volgens Liebenberg<sup>132</sup> verskil die benadering gevolg in die *Soobramoney*-saak soos volg van die bogenoemde twee-stadia benadering:

---

<sup>126</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 137.

<sup>127</sup> Sien *Soobramoney*-saak para 24 en 30.

<sup>128</sup> Sien *Soobramoney*-saak par 29.

<sup>129</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 141.

<sup>130</sup> 1996 1 SA 984 (KH) par 44.

<sup>131</sup> Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 141 en Currie en De Waal *Bill of Rights* 27. Sien veral par 5.3.5 van hierdie studie waarin die beperking van gekwalfiseerde sosio-ekonomiese regte bespreek word.

<sup>132</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 141.

Instead, the Court conflates both stages of the analysis in considering whether the denial of Mr Soobramoney's access to dialysis treatment is justifiable.

Liebenberg<sup>133</sup> dui aan dat terwyl die *Soobramoney*-saak 'n "thin standard of rationality scrutiny for socio-economic rights claims" aangeneem het, die Konstitusionele Hof in die daaropvolgende sake van veral *Grootboom* en *TAC* 'n meer substantiewe stel kriteria ontwikkel het om die redelikheid van staatoptrede of versuim te evalueer. Dit sluit in dat wetgewing, beleide, strategieë en programme moet aan ten minste die volgende basiese standaarde voldoen, naamlik dat dié maatreëls:<sup>134</sup>

- (a) die verwesenliking van die reg moet kan fasiliteer;<sup>135</sup>
- (b) omvattend, samehangend en gekoördineerd moet wees en op 'n duidelike wyse verantwoordelikhede aan die verskillende regeringsfere toeken;<sup>136</sup>
- (c) gebalanseerd en buigbaar moet wees;<sup>137</sup>
- (d) gepaste voorsiening vir kort-, medium- en langtermyn behoeftes moet maak;<sup>138</sup>
- (e) redelik aangeneem en redelik geïmplementeer moet word;<sup>139</sup>

---

<sup>133</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 152.

<sup>134</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 152-153. Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 579-581; Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 47-52; Brand *The Right to Food* 179; Pillay 2007 *ESR Review* 3-8 en Pillay 2005 *SALJ* 419-440. In die *Khosa*-saak par 44 dui die Konstitusionele Hof aan dat faktore geïdentifiseer in die bepaling van redelikheid nie 'n geslote lys is nie en dat alle relevante faktore in ag geneem moet word en voorts dat wat relevante faktore betref dit van geval tot geval sal verskil afhange van die feite en omstandighede van elke geval.

<sup>135</sup> *Grootboom*-saak par 41.

<sup>136</sup> *Grootboom*-saak para 39-40. Sien veral Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 47-48 en Currie en De Waal *Bill of Rights* 580.

<sup>137</sup> *Grootboom*-saak para 68, 78 en 95 asook *TAC*-saak par 68. In die lig van *Mazibuko*-saak par 97 moet die maatreëls ook gereeld hersien word.

<sup>138</sup> *Grootboom*-saak par 43. Sien veral Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 49-51.

<sup>139</sup> *Grootboom*-saak para 40-43. In die *Grootboom*-saak par 41 spesifiseer die Konstitusionele Hof dat: "These policies and programmes must be reasonable both in their conception and their implementation. The formulation of a programme is only the first stage in meeting the state's obligations. The programme must also be reasonably

- (f) deursigtig moet wees en die inhoud moet effektief aan die publiek bekend gemaak word;<sup>140</sup> en
- (g) korttermyn voorsiening moet maak vir diegene wie se behoeftes dringend is en wie in onhoudbare omstandighede leef.<sup>141</sup>

Bykomend tot bogenoemde, moet finansiële- en mensehulpbronne beskikbaar wees om die maatreëls te kan implementeer<sup>142</sup> en maatreëls wat 'n aansienlike segment van die gemeenskap uitsluit, sal nie as redelik beskou word nie.<sup>143</sup>

Die redelikheid van die staat se optrede sal natuurlik geëvalueer word in die lig van die sosiale, ekonomiese en historiese konteks en oorweging sal gegee word aan die kapasiteit van instellings verantwoordelik vir die implementering van die maatreëls.<sup>144</sup> In die *Grootboom*-saak<sup>145</sup> dui die Konstitusionele Hof die belang van menswaardigheid in die grondwetlike standaard van redelikheid aan:

It is fundamental to an evaluation of the reasonableness of state action that account be taken of the inherent dignity of human beings. The Constitution will be worth infinitely less than its paper if the reasonableness of state action concerned with housing is determined without regard to the fundamental constitutional value of human dignity. Section 26, read in the context of the Bill of Rights as a whole, must mean that the respondents have a right to reasonable action by the state in all circumstances and with particular regard to human dignity. In short, I emphasise that human beings are required to be

---

implemented. An otherwise reasonable programme that is not implemented reasonably will not constitute compliance with the state's obligations." Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 49.

<sup>140</sup> *TAC*-saak par 123. Sien veral Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 51-52.

<sup>141</sup> *Grootboom*-saak para 44, 64, 68 en 99 asook *TAC*-saak par 78.

<sup>142</sup> *Grootboom*-saak par 39. Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 48-49.

<sup>143</sup> *Grootboom*-saak par 44. Sien ook *Mazibuko* (KH) par 67.

<sup>144</sup> *Grootboom*-saak par 43. Gepaste finansiële en menslike hulpbronne moet gevolglik beskikbaar gestel word vir die programme. *Grootboom*-saak par 39.

<sup>145</sup> *Grootboom*-saak par 83.

treated as human beings. This is the backdrop against which the conduct of the respondents towards the appellants must be seen.<sup>146</sup>

Die positiewe pligte wat op die regering (naamlik die wetgewende en uitvoerende gesag) deur die sosiale en ekonomiese regte verskans in die *Grondwet* geplaas word, sal volgens Regter O'Regan<sup>147</sup> op die volgende wyses deur die howe afgedwing kan word, naamlik: (a) indien die regering versuim om stappe te neem ter verwesenliking van die regte, sal die howe vereis dat die regering stappe neem; (b) indien maatreëls aangeneem deur die regering onredelik is, sal die howe vereis dat die maatreëls hersien word ten einde aan die grondwetlike standaard van redelikheid te voldoen; en (c) indien die regering 'n beleid met onredelike beperkings of uitsluitings aanneem, kan die hof beveel dat sodanige onredelike beperkings of uitsluitings verwyder moet word, soos in die geval van die *TAC*-saak.<sup>148</sup>

Die evaluering van die redelikheid van staatsmaatreëls word natuurlik beïnvloed deur twee verdere bepalings in artikels 26(2) en 27(2) van die

---

<sup>146</sup> Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 153 en Liebenberg 2005 *SAJHR* 1-31.

<sup>147</sup> *Mazibuko*-saak par 67.

<sup>148</sup> Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 595-598 en Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 54-56 wat remedies betref. Soos reeds aangedui, het par 5.3 nie ten doel om 'n kritiese bespreking van die Konstitusionele Hof se benadering tot die beregting van sosio-ekonomiese regte te wees nie, maar om slegs basiese beginsels wat die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese betref, uit te lig vir moontlike toepassing op die reg op toegang tot voldoende voedsel in par 5.4 van hierdie studie. Kritiek teen die Konstitusionele Hof se benadering word wel deur Currie en De Waal *Bill of Rights* 577 (met verwysing na Bilchitz 2003 *SAJHR* 1) soos volg aangedui: "The trouble is that interpreting the rights in the way the Constitutional Court has done leaves them empty. They are not a right to anything of substance, only to reasonableness in the formulation and carrying out of whatever measures the state has decided to adopt. Reasonableness is no more than a relational standard - ends measured against means - it is not an obligation to provide something. Read in this way, the socio-economic rights are not a right to, say, a roof over your head or anti-retroviral drugs, but only to have the reasonableness evaluated of a decision to provide or not provide these things. So interpreted, the socio-economic rights are therefore not much different to the right to reasonable administrative action in s 33 of the Constitution ..." Vir verdere kritiek teen die benadering wat deur die Konstitusionele Hof in die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte gevolg word, sien Bilchitz 2002 *SALJ* 484; Wesson 2004 *SAJHR* 284-308. Liebenberg *Socio-Economic Rights* 137-146, 466-480; en Stewart 2009 *Penn State International Law Review* 487-509.



*Grondwet*,<sup>149</sup> naamlik: (a) *toenemende verwesenliking*; en (b) binne *beskikbare middele*.<sup>150</sup>

### 5.3.3 *Plig om regte in toenemende mate te verwesenlik*

Wat die plig betref om gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte in *toenemende mate* te verwesenlik,<sup>151</sup> beslis die Konstitusionele Hof in die *Grootboom*-saak:<sup>152</sup>

The term "progressive realisation" shows that it was contemplated that the right could not be realised immediately. But the goal of the Constitution is that the basic needs of all in our society be effectively met and the requirement of progressive realisation means that the state must take steps to achieve this goal. It means that accessibility should be progressively facilitated: legal, administrative, operational and financial hurdles should be examined and, where possible, lowered over time.<sup>153</sup>

Die Konstitusionele Hof baseer bogenoemde beskouing op *General Comment 3*<sup>154</sup> tot die *ICESCR*, naamlik die erkenning dat alle ekonomiese, sosiale en kulturele regte in die algemeen nie in 'n kort periode ten volle verwesenlik kan word nie. Tog word die teendeel ook gestel:

Nevertheless, the fact that realization over time, or in other words progressively, is foreseen under the Covenant should not be misinterpreted as depriving the obligation of all meaningful content. It is on the one hand a necessary flexibility device, reflecting the realities of the real world and the difficulties involved for any country in ensuring full realization of economic, social and cultural rights. On the other

---

<sup>149</sup> A 26(2) van die *Grondwet* bepaal dat die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om binne sy beskikbare middele die reg op toegang tot geskikte behuising in toenemende mate te verwesenlik. A 27(2) van die *Grondwet* bepaal dat die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om binne sy beskikbare middele die reg op toegang tot (a) gesondheidsorgdienste; (b) voldoende voedsel en water; en (c) maatskaplike sekerheid in toenemende mate te verwesenlik.

<sup>150</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 154.

<sup>151</sup> Soos in aa 26(2) en 27(2) van die *Grondwet* vereis.

<sup>152</sup> *Grootboom*-saak par 45.

<sup>153</sup> Sien ook a 2(1) van *General Comment 3* soos bespreek in par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>154</sup> *General Comment 3* par 9. Sien ook De Waal en Currie *Bill of Rights* 582.

hand, the phrase must be read in the light of the overall objective, indeed the *raison d'être*, of the Covenant which is to establish clear obligations for States parties in respect of the full realization of the rights in question. It thus imposes an obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards that goal. Moreover, any deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.

Die *onus* is dus op die staat om te bewys dat vordering tot die volle verwesenliking van die regte gemaak word.<sup>155</sup> Daar sal ook van die staat verwag word om 'n gebrek aan vordering of retrogressie te verduidelik.<sup>156</sup>

#### 5.3.4 *Binne beskikbare middele*

Wat die beskikbaarheid van middele betref, dui die Konstitusionele Hof in die *Grootboom*-saak<sup>157</sup> aan dat beide die inhoud van die plig in verhouding met die tempo waarteen dit bereik moet word, sowel as die redelikheid van die maatreël geneem ten einde die resultaat te bereik, deur die *beskikbaarheid van middele* bepaal word:

The availability of the resources was an important factor in the determination of what was reasonable.<sup>158</sup>

Currie en De Waal<sup>159</sup> dui aan dat die kwalifikasie van *binne beskikbare middele* van die staat vereis om sy gebruik van openbare middele teenoor sy burgers te regverdig. Die Konstitusionele Hof se benadering in die *Soobramoney*-saak<sup>160</sup> dien as voorbeeld van die vraag of, en in watter

---

<sup>155</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 582. Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 46.

<sup>156</sup> Brand *Socio-Economic Rights* 46. Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 187-191 vir 'n bespreking van toenemende verwesenliking en retrogressiewe maatreëls.

<sup>157</sup> *Grootboom*-saak par 46.

<sup>158</sup> *Grootboom*-saak par 46.

<sup>159</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 583.

<sup>160</sup> *Soobramoney*-saak par 23-24. Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 136 en Currie en De Waal *Bill of Rights* 583.

omstandighede, beperkte middele as 'n geldige rede vir die beperking van toegang tot, in hierdie geval, mediese behandeling kan dien. Die Konstitusionele Hof verwys na die hof *a quo* se beslissing dat die respondent (die Minister van Gesondheidsake (KwaZulu-Natal)) bevredigend bewys het dat daar geen fondse beskikbaar is om pasiënte soos die appellant<sup>161</sup> van die nodige dialisebehandeling te voorsien nie.<sup>162</sup> Ter antwoord op die appellant se argument dat addisionele fondse aan die tersaaklike kliniek van die Addington hospitaal beskikbaar gestel kan en moet word ten einde die kliniek in staat te stel om lewensreddende behandeling aan die appellant en ander pasiënte wat aan kroniese nierversaking ly, te voorsien,<sup>163</sup> verwys die Konstitusionele Hof<sup>164</sup> na begrotingsbeperkinge van die Departement van Gesondheid van KwaZulu-Natal<sup>165</sup> en veral na die oorspandering van dié departement. Voorts dui die Konstitusionele Hof<sup>166</sup> daarop dat daar meer pasiënte is wat aan kroniese nierversaking ly as wat daar dialisemasjiene beskikbaar is om sodanige pasiënte te behandel, welke probleem 'n nasionale probleem is. Die negatiewe uitwerking van 'n verhoging in die gesondheidsbegroting sal, volgens die Konstitusionele Hof<sup>167</sup> die volgende negatiewe uitwerking hê:

If all the persons in South Africa who suffer from chronic renal failure were to be provided with dialysis treatment - and many of them, as the appellant does, would require treatment three times a week - the cost of doing so would make substantial inroads into the health budget. And if this principle were [*sic*] to be applied to all patients claiming access to expensive medical treatment or expensive drugs, the health budget

---

<sup>161</sup> Naamlik pasiënte in die finale stadia van nierversaking sonder die moontlikheid van 'n nieroorplanting en wie gevolglik, ingevolge die Addington Hospitaal se riglyne, nie vir nierdialisebehandeling kwalifiseer nie. Sien par 5.3.2 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die feite van die *Soobramoney*-saak.

<sup>162</sup> *Soobramoney*-saak par 23.

<sup>163</sup> *Soobramoney*-saak par 23.

<sup>164</sup> *Soobramoney*-saak par 24.

<sup>165</sup> Soos wat dit die geval met provinsiale departemente in die algemeen is. Sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 136.

<sup>166</sup> *Soobramoney*-saak par 24.

<sup>167</sup> *Soobramoney*-saak par 28.

would have to be dramatically increased to the prejudice of other needs which the state has to meet.

Voorts dui die Konstitusionele Hof<sup>168</sup> aan dat die provinsiale administrasie verantwoordelik vir gesondheidsdienste in KwaZulu-Natal besluit oor die fondse wat aan gesondheidsorg beskikbaar gestel moet word en hoe sodanige fondse spandeer moet word:

These choices involve difficult decisions to be taken at the political level in fixing the health budget, and at the functional level in deciding upon the priorities to be met. A court will be slow to interfere with rational decisions taken in good faith by the political organs and medical authorities whose responsibility it is to deal with such matters.

Soos aangedui,<sup>169</sup> was die Konstitusionele Hof<sup>170</sup> van oordeel dat die staat sy beperkte hulpbronne moet bestuur ten einde 'n magdom behoeftes teenwoordig in die samelewing aan te spreek en gevolglik dui die Konstitusionele Hof<sup>171</sup> aan:

There will be times when this requires it to adopt a holistic approach to the larger needs of society rather than to focus on the specific needs of particular individuals within society.

Die Konstitusionele Hof was gevolglik nie van oordeel dat dit redelik is om van die staat te verwag om bykomende hulpbronne aan nierdialise programme toe te ken ten einde voorsiening te maak vir alle pasiënte in die appellant se posisie nie. Gevolglik is dit nodig vir gesondheidsowerhede om toegang tot sekere vorme van mediese behandeling te rantsoeneer.<sup>172</sup>

---

<sup>168</sup> *Soobramoney*-saak par 29.

<sup>169</sup> Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>170</sup> *Soobramoney*-saak par 31.

<sup>171</sup> *Soobramoney*-saak par 31. Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 136-137.

<sup>172</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 137. Vir kritiek teen die *Soobramoney*-saak sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 137-146.

Die staat se versuim om sosio-ekonomiese regte te verwesenlik weens 'n gebrek aan beskikbare middele kom gevolglik nie neer op 'n inbreukmaking van 'n gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg nie.<sup>173</sup> Currie en De Waal<sup>174</sup> dui egter aan dat indien meer middele beskikbaar word, dit moeilik vir die staat sal wees om sy versuim om hierdie middele te gebruik om die regte te verwesenlik, te regverdig. Gevolglik, hoe meer middele beskikbaar word, hoe meer sal gedoen moet word om die regte te verwesenlik.<sup>175</sup>

### 5.3.5 *Beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte*

Soos aangedui<sup>176</sup> het die *Soobramoney*-saak<sup>177</sup> die eerste aanduiding gebied dat die Konstitusionele Hof, wat betref litigasie oor positiewe pligte<sup>178</sup> deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte deur artikels 26 en 27 van die *Grondwet* opgelê, sal wegdoen met die tradisionele twee-stadia benadering wat gewoonlik in die Handves van Regte litigasie gevolg word.<sup>179</sup> Genoemde twee-stadia benadering behels eerstens 'n ondersoek na die aard en omvang van die relevante reg en of die beweerde wetgewing of optrede inbreuk maak op dié reg. Indien wel, volg tweedens 'n ondersoek

---

<sup>173</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 583.

<sup>174</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 583.

<sup>175</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 583. Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 52-54; en Liebenberg *Socio-Economic Rights* 191-198 wat die kwalifikasie binne beskikbare middele betref.

<sup>176</sup> Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>177</sup> *Soobramoney*-saak par 44. Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 141 en Currie en De Waal *Bill of Rights* 27, 165-186. Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 26 verwoord die twee-stadia benadering soos volg: "Constitutional litigation in South Africa proceeds in two stages. The complainant bears the onus to persuade the court that a right in the Bill of Rights has been infringed. Should a court find that the right has in fact been infringed, the state (or where a constitutional duty has been infringed by a private party, the private party) bears the onus to justify and so render constitutionally sound its limitation of that right. In principle, the standard of scrutiny in terms of which courts decide whether any infringement of any constitutional right, including any socio-economic right, is justified is prescribed by section 36(1), which applies to all rights."

<sup>178</sup> Naamlik die staatsplig om in terme van a 7(2) van die *Grondwet* die regte verskans in die *Grondwet* te beskerm, bevorder en verwesenlik.

<sup>179</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 141.

of die beperking van die reg redelik en regverdigbaar in ooreenstemming met die vereistes van die algemene beperkingsklousule, artikel 36, is.

Artikel 36(1) van die *Grondwet* bepaal dat die regte in die Handves van Regte slegs kragtens 'n *algemeen geldende regsvoorskrif* beperk kan word in die mate waarin die beperking redelik en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid en met inagnome van alle tersaaklike faktore, met inbegrip die faktore gelys in artikel 36(1)(a)-(e).

Currie en De Waal<sup>180</sup> dui aan dat artikel 36(1) se vereiste van 'n *algemeen geldende regsvoorskrif* die gevolg het dat artikel 36:

... can feasibly only be engaged by a negative violation of the socio-economic rights by a law of general application.

Artikel 36(1) sal dus slegs van toepassing wees indien die staat inbreuk maak op 'n bestaande sosio-ekonomiese reg,<sup>181</sup> dit wil sê indien die staat nie sy plig van weerhouding (naamlik nie-nakoming van die plig om regte te eerbiedig nie)<sup>182</sup> nakom nie. Dit bepaal dat die beperking of inbreukmaking

---

<sup>180</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 594. Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 26-30 en Liebenberg *Socio-Economic Rights* 199-203.

<sup>181</sup> In ander woorde, indien die staat nie bestaande regte eerbiedig nie.

<sup>182</sup> Sien ook para 3.4.3 en 4.2.4.3 van hierdie studie. Die staat se plig om regte te eerbiedig (soos vereis in a 7(2) van die *Grondwet*) behels kortliks die weerhouding om in te meng, hetsy direk of indirek, in die uitoefening van die regte en kom dus neer op 'n negatiewe plig. Liebenberg *Socio-Economic Rights* 84. Sien ook Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 9, 30-37 en Mechlem 2004 *ELJ* 639. Van toepassing op sosio-ekonomiese regte dui Currie en De Waal *Bill of Rights* 572 aan dat die staatsplig om te eerbiedig daarop neerkom dat 'n hof die staat kan verhoed om op so 'n wyse op te tree wat op sosio-ekonomiese regte inbreuk sal maak. Anders gestel die reg op, onder andere, toegang tot behuising, gesondheidsorg, voldoende voedsel en water, maatskaplike sekerheid en basiese onderwys mag nie aan doelbewuste retrogressiewe maatreëls onderhewig gestel word nie. 'n Doelbewuste retrogressiewe maatreël word omskryf as 'n maatreël wat individue van hul bestaande reg op toegang tot, bv, voldoende voedsel en water en geskikte behuising ontnem of hul verhinder om die hulpbronne tot hul beskikking te gebruik om hul behoefte vir, onder andere, voedsel, water en behuising te bevredig. De Waal en Currie *Bill of Rights* 572. Sien ook *Jaftha v Schoeman* 2005 2 SA 140 (KH) par 28; *Grootboom*-saak par 88;

van 'n bestaande reg volgens 'n algemeen geldende regsvoorskrif moet geskied in die mate waarin die beperking redelik en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid en die faktore gelys in artikel 36(1)(a)-(e), ten einde grondwetlik regverdig te wees.

Brand<sup>183</sup> dui aan dat, alhoewel artikel 36(1) van die *Grondwet* in beginsel op alle inbreukmakings van alle grondwetlike regte van toepassing is, die howe egter nie artikel 36(1) toepas om te bepaal of 'n versuim aan die kant van die staat om die *positiewe pligte*<sup>184</sup> om *gekwalfiseerde* sosio-ekonomiese regte te beskerm, te bevorder en te verwesenlik nie, regverdig kan word nie.<sup>185</sup> Sodanige toedrag van sake word toegeskryf aan die feit dat die positiewe pligte wat deur *gekwalfiseerde* sosio-ekonomiese regte opgelê is,

---

*Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council* 2002 6 BCLR (W); en Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 9. Sien par 4.2.4.3 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die staatsplig om die reg op voldoende voedsel te eerbiedig soos uiteengesit in *General Comment 12* par 15. Sien ook *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 89-90, 100-101 vir voorbeelde van die beperking van die reg op voldoende voedsel.

<sup>183</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 26-27.

<sup>184</sup> Sien para 3.4.3 en 4.2.4.3 van hierdie studie. *Positiewe staatspligte* verwys na die plig om regte te: (a) beskerm; (b) bevorder en (c) verwesenlik (soos vereis deur a 7(2) van die *Grondwet*). Die vereiste om te *beskerm* vereis van die staat om maatreëls (wetgewende maatreëls en ander regulatoriese maatreëls) aan te neem ten einde te verseker dat derde partye nie op enige wyse met die uitoefening van die regte inmeng nie. Sien Khoza *The Role of Framework Legislation* 189. Die plig om te *bevorder* verwys na opvoedkundige en informatiewe programme wat die bewuswording van regte asook die meganismes om toegang tot die regte te verkry, bevorder. Sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85; Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 10; en Mechlem 2004 *ELJ* 639. Die *verwesening* van regte vereis van die staat om positiewe maatreëls te neem wat individue en gemeenskappe se toegang tot en uitoefening van die volle verwesenliking van die regte: (a) fasiliteer en (b) voorsien. Die plig om onderskeidelik te fasiliteer en te voorsien word soos volg deur Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85 uiteengesit, naamlik: "[t]he duty 'to facilitate' is understood in terms of providing a framework of laws and policies that assist individuals and groups to enjoy the rights. The duty 'to provide' arises when individuals or a group are unable to realise the right themselves by the means at their disposal." Sien ook para 2.3 en 5.4 van hierdie studie. Sien par 4.2.4.3 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die staatsplig om die reg op voldoende voedsel te beskerm en te verwesenlik soos uiteengesit in *General Comment 12* par 15. Sien ook *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* p 89-90, 100-101 vir voorbeelde van die beperking van die reg op voldoende voedsel.

<sup>185</sup> Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 594 en Pieterse 2003 *SALJ* 41.

omskryf word as die plig om redelike wetgewende en ander maatreëls te neem om binne beskikbare middele die tersaaklike regte op toenemende mate te verwesenlik.<sup>186</sup> Brand<sup>187</sup> dui aan dat die Konstitusionele Hof sodanige kwalifikasie as 'n interne beperkingsklousule interpreteer en word gevolglik as "a standard of 'reasonableness' scrutiny" beskou. Hierdie redelikheidsstandaard word toegepas in stede van artikel 36(1) van die *Grondwet* ten einde te bepaal of die versuim van die staat om die positiewe pligte deur *gekwalfiseerde* sosio-ekonomiese regte opgelê, regverdig kan word.<sup>188</sup> Currie en De Waal<sup>189</sup> lig dié situasie soos volg toe:

[I]t will be extremely difficult to apply the 'two-stage' analysis of a right and justifications for the limitation of that right to ss 25(5), 26 and 27. One of the principle criteria justifying the limitation of rights in the general limitation clause (reasonableness) has been included in the demarcation of these particular rights. Applying the limitation clause to an infringement of the positive aspects of the socio-economic rights would therefore put a court in the self-defeating position of arguing the reasonableness of a measure that has already been found to lack reasonableness.

In beide die *Grootboom*- en *TAC*-sake het die Konstitusionele Hof nie na die algemene beperkingsklousule verwys nie.<sup>190</sup> In beide sake was artikel 36 nie van toepassing nie, aangesien in beide sake die toepassing van 'n algemene geldende regsvoorskrif wat regte beperk nie ter sprake was nie, synde beide gevalle juis oor 'n versuim aan die kant van die staat om positief op te tree, gehandel het.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27. Sien aa 26(2) en 27(2) van die *Grondwet*.

<sup>187</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27.

<sup>188</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27.

<sup>189</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 594

<sup>190</sup> Sien Currie en De Waal *Bill of Rights* 594.

<sup>191</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 594. In die *Grootboom*-saak het dit onder andere gegaan oor 'n versuim aan die kant van die staat om wetgewing of ander maatreëls te neem om vir nood verligting voorsiening te maak. In die *TAC*-saak het dit onder andere gegaan oor die staat se versuim om 'n omvattende program te ontwikkel om die oordraagbaarheid van vigs van moeder na kind te voorkom.



Brand<sup>192</sup> lig as volg toe:

[C]ourts subject negative breaches of socio-economic rights to more robust scrutiny than failures to meet positive duties, both because the structure of the Constitution seems to demand it and because courts regard themselves as bound by separation of powers concerns to a lesser extent when dealing with negative breaches.

Die standaard wat onderskeidelik in artikel 36(1) en artikels 26(2) en 27(2) toegepas word, verskil volgens Brand soos volg:<sup>193</sup>

- (a) Die standaard van regverdiging wat deur artikel 36(1) verwag word, word as relatief indringend beskou,<sup>194</sup> deurdat die hof die doel en voordele van die beperking of inbreukmaking opweeg teen die aard, effek en erns, asook 'n oorweging van die relatiewe doeltreffendheid van die inbreukmakende maatreël om sy doelwit te bereik, ten einde te bepaal of die inbreukmaking of beperking regverdigbaar is of nie.<sup>195</sup> Sodoende verleen dit 'n mate van ruimte om staatsoptrede te ondersoek en om alternatiewe optrede voor te skryf indien bevind is dat die staatsoptrede onregverdigbaar is.<sup>196</sup> Soos reeds aangedui, is die nie-nakoming van 'n negatiewe plig deur 'n gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg opgelê (dit wil sê staatsoptrede wat wel met 'n bestaande reg inmeng, anders as positiewe pligte deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê) onderhewig aan artikel 36(1) om die redelikheid van die staatsoptrede te bepaal.<sup>197</sup> Brand<sup>198</sup> dui egter in hierdie verband aan dat sodanige nie-nakoming

---

<sup>192</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 12, 26.

<sup>193</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27.

<sup>194</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27.

<sup>195</sup> Verwys na as die proporsionaliteitstoets. Sien Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27.

<sup>196</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27.

<sup>197</sup> Sien *Jaftha v Schoeman* 2005 2 SA 140 (KH) par 34.

<sup>198</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27-28.

van 'n negatiewe plig wel onderhewig is aan die bepalings van artikel 36(1):

The reasonableness test that applies in cases of negative infringement of the qualified socio-economic rights ... is applied as a shifting standard of scrutiny. Usually it operates only at the intermediate level of a means-end effectiveness test<sup>199</sup> and only in exceptional cases does it rise to the level of proportionality.<sup>200</sup> In particular, as a rule it does not allow courts explicitly to consider the relative efficacy of challenged state measures compared to other possible measures.

- (b) 'n Versuim aan die kant van die staat om die positiewe pligte deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê na te kom, word egter, soos reeds aangedui<sup>201</sup> aan die hand van die redelikheidsstandaard<sup>202</sup> beoordeel. Brand<sup>203</sup> dui gevolglik aan:

[I]nfringements of the positive duties imposed by qualified socio-economic rights are usually evaluated against a more lenient standard of scrutiny than that which applies to other infringements of rights in terms of section 36(1). Courts are, in other words, more constrained in their assessment of such infringements than they are with respect to others.

Die gevolg van 'n minder streng toets, naamlik die redelikheidsstandaard in artikels 26(2) en 27(2) van die *Grondwet*, word soos volg in die *Grootboom*-saak<sup>204</sup> verwoord:

---

<sup>199</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 27-28 verwys in hierdie verband na die *Grootboom*-saak para 39-45; die *TAC*-saak para 38, 123 en die *Soobramoney*-saak para 27, 29.

<sup>200</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 45 verwys in hierdie verband na die *Khosa*-saak par 82 en dui aan dat: "The Court has not been explicit about which factors determine the strictness of its scrutiny, but the cases indicate that the position of the claimants in society; the degree of deprivation they complain of and the extent to which the breach of right in question affects their dignity; the extent to which the breach in question involves undetermined, complex policy questions; and whether or not the breach also amounts to a breach of other rights, all play a role."

<sup>201</sup> Sien Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 26.

<sup>202</sup> Aa 26(2) en 27(2) van die *Grondwet*.

<sup>203</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 28.

<sup>204</sup> *Grootboom*-saak par 41.

A court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable. It is necessary to recognise that a wide range of possible measures could be adopted by the state to meet its obligations. Many of these would meet the requirement of reasonableness. Once it is shown that the measures do so, this requirement is met.

Brand<sup>205</sup> kom derhalwe tot die gevolgtrekking:

The duty to respect<sup>206</sup> socio-economic rights requires the state and others to refrain from interfering with people's existing enjoyment of those rights; when such interference is unavoidable, to take steps to mitigate its impact; and to refrain from impairing access to socioeconomic rights. As pointed out above, this 'negative' duty is potentially a potent tool with which to ensure people's adequate access to basic resources, as courts, for a variety of reasons, are more likely robustly to enforce the different elements of this duty than the duties to protect, promote and fulfil.<sup>207</sup>

#### **5.4 Toepassing op die reg op toegang tot voldoende voedsel**

Inaggenome die bogenoemde bespreking rakende *gekwalfiseerde* sosio-ekonomiese regte, kan sekere afleidings gemaak word ten opsigte van die benadering wat die Konstitusionele Hof moontlik sal volg indien dit die geleentheid kry om oor die reg op toegang tot voldoende voedsel te beslis.

In ooreenstemming met vorige beslissings oor gekwalfiseerde sosio-ekonomiese regte sal die Konstitusionele Hof waarskynlik beslis dat die reg op toegang tot voldoende voedsel nie 'n plig op die staat plaas om elke

---

<sup>205</sup> Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 30.

<sup>206</sup> Naamlik 'n negatiewe plig. Sien para 3.4.3 en 4.2.4.3 van hierdie studie.

<sup>207</sup> Welke positiewe pligte opgelê deur gekwalfiseerde sosio-ekonomiese regte, "slegs" onderhewig is aan die redelikheidstoets soos geformuleer in, onder ander, die *Grootboom*- en *TAC*-sake. Sien Iles 2004 *SAJHR* 448-465; Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 26-30; en Liebenberg *Socio-Economic Rights* 199-203 vir 'n volledige bespreking rakende die beperking van gekwalfiseerde sosio-ekonomiese regte.

burger op aandrang of onmiddellik van voedsel te voorsien nie. Die omvang van die positiewe plig wat deur artikel 27(1)(b) op die staat geplaas word, word deur die werking van artikel 27(2) van die *Grondwet* afgebaken of gekwalifiseer, naamlik dat redelike wetgewende en ander maatreëls geneem moet word ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel (a) in 'n *toenemende mate* en (b) *binne beskikbare middele* te verwesenlik.<sup>208</sup>

Die Konstitusionele Hof sal hom heel moontlik daarvan weerhou om inhoud aan die reg op toegang tot voldoende voedsel te gee, weens dié Hof se algemene benadering om eerder die *redelikheid* van maatreëls (insluitend wetgewing, beleide, strategieë en programme) deur die staat geneem om die reg te verwesenlik, te evalueer in stede daarvan om inhoud aan gekwalifiseerde regte te verleen.<sup>209</sup> Soortgelyk sal die Konstitusionele Hof heel moontlik nie *voldoende* voedsel kwantifiseer nie,<sup>210</sup> aangesien sodanige aangeleentheid eerder by die wetgewende en uitvoerende gesag tuishoort, deurdat hul die beste toegerus is om die sosiale omstandighede in die lig van beskikbare begrotings te ondersoek en te bepaal watter doelwitte met betrekking tot sosiale en ekonomiese regte bereikbaar is.<sup>211</sup> Die rol van die regsprekende gesag in die Suid-Afrikaanse grondwetlike demokrasie, met verwysing na die *Grootboom*-,<sup>212</sup> *TAC*-,<sup>213</sup> en *Mazibuko*-

---

<sup>208</sup> Gebaseer op veral die *Grootboom*-saak par 94; *TAC*-saak 39 en *Mazibuko*-saak par 57. In die lig van die kritiek gelewer in Currie en De Waal *Bill of Rights* 577 behels die reg op toegang tot voldoende voedsel soos bepaal in a 27(1)(b) van die *Grondwet* saamgelees met a 27(2) dat elkeen *bloot* die reg op redelike wetgewende en ander maatreëls het om die toegang tot voldoende voedsel in 'n toenemende mate te verwesenlik. Sien ook *TAC*-saak par 30.

<sup>209</sup> Sien Currie en De Waal *Bill of Rights* 583. Sien ook par 5.3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die Konstitusionele Hof se voorkeur vir 'n model van redelikeheids-hersiening bo die minimum kernverpligting. Die Konstitusionele Hof het wel in die *Grootboom*-saak par 33 voorsien dat in sekere gevalle 'n minimum kernverpligting aan 'n reg gekoppel kan word. Vir 'n bespreking van die minimum kernverpligting sien Bilchitz 2003 *SAJHR* 1-26; Bilchitz 2007 *ESR Review* 2-6; Steinberg 2006 *SALJ* 264-284; Wesson 2004 *SAJHR* 284-308; Yeshanew 2008 *ESR Review* 8-13; en Mbazira 2008 *SAPR/PL* 30-49.

<sup>210</sup> Gebaseer op die *Mazibuko*-saak para 60-68.

<sup>211</sup> *Mazibuko*-saak par 61.

<sup>212</sup> *Grootboom*-saak par 99.

sake,<sup>214</sup> is om te evalueer of die wetgewende en ander maatreëls deur die staat geneem om die toegang tot die tersaaklike sosiale goedere op 'n toenemende basis te verwesenlik, *redelik* is.<sup>215</sup>

Wetgewende en ander maatreëls (insluitend beleide, strategieë en programme) deur die staat geneem om te voldoen aan sy positiewe plig om die reg op toegang tot voldoende voedsel in 'n toenemende mate te verwesenlik, moet gevolglik aan die basiese standaard van redelikheid voldoen, soos in paragraaf 5.3.2 van hierdie studie uiteengesit is.

Die tempo waarteen en die omvang waartoe die staat die reg op toegang tot voedsel deur wetgewende en ander maatreëls kan verwesenlik, word natuurlik deur die beskikbaarheid van middele bepaal.<sup>216</sup> Alhoewel die verwesenliking van dié reg op 'n toenemende basis moet geskied, moet die staat steeds kan aandui dat maatreëls in plek is of dat dit in die proses is om sodanige maatreëls te implementeer.<sup>217</sup> Brand<sup>218</sup> dui aan dat, bykomend tot bogenoemde die staat ook in staat moet wees om vordering in die implementering van die maatreëls aan te dui. Die maatreëls is in beide die ontwerp en implementering daarvan aan die toets van redelikheid onderworpe. Die staat moet natuurlik ook retrogressiewe maatreëls voorkom.<sup>219</sup>

---

<sup>213</sup> TAC-saak par 135.

<sup>214</sup> Mazibuko-saak para 63-68.

<sup>215</sup> Sien Mazibuko-saak par 63. Sien Brand *The Right to Food* 165-170 vir 'n bespreking van die staat se plig om die reg op toegang tot voedsel te respekteer (negatiewe plig), naamlik dat die staat 'n plig het om: (a) hom daarvan te weerhou om met persone se bestaande toegang tot voldoende voedsel in te meng; (b) indien inmenging onvermydelik is om stappe te neem, om die impak te versag; en (c) "to refrain from placing obstacles in the way of people newly gaining access or enhancing existing access to food." Sien Brand *The Right to Food* 170-177 vir 'n bespreking van die staat se plig om die reg op toegang tot voldoende voedsel te beskerm.

<sup>216</sup> Brand *The Right to Food* 178.

<sup>217</sup> Brand *The Right to Food* 178.

<sup>218</sup> Brand *The Right to Food* 178.

<sup>219</sup> Brand *The Right to Food* 187-188.

Alhoewel die Konstitusionele Hof in *Grootboom*<sup>220</sup> beslis het dat dit die taak van die wetgewende en uitvoerende gesag is om die kontoere en inhoud van die maatreëls te bepaal, moet sodanige maatreëls egter redelik wees. Die Konstitusionele Hof gee erkenning aan die feit dat 'n wye reeks moontlike maatreëls deur die staat aangeneem kan word om die positiewe plig om te verwesenlik na te kom, waarvan verskeie moontlike maatreëls die toets na redelikheid sal slaag.<sup>221</sup> Gevolglik beslis die Konstitusionele Hof:<sup>222</sup>

A court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable ... Once it is shown that the measures do so, this requirement is met.

Een van die kriteria van die basiese standaard van redelikheid, soos hierbo aangedui, is egter dat die maatreëls (insluitend wetgewing, beleide, strategieë en programme) deur die staat geneem om te voldoen aan sy positiewe plig om 'n gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg in toenemende mate te verwesenlik, *redelik in staat moet wees om die verwesenliking van die reg te fasiliteer*.<sup>223</sup> Anders gestel, die maatreëls deur die staat aangeneem moet redelik in staat wees om die doel van die reg op toegang tot voldoende voedsel te bereik.<sup>224</sup> 'n Bevredigende begrip van die doel van die reg op toegang tot voldoende voedsel is gevolglik nodig om te bepaal waarop staatsoptrede gerig moet wees ten einde die verwesenliking van dié reg te kan fasiliteer.

---

<sup>220</sup> *Grootboom*-saak par 41.

<sup>221</sup> *Grootboom*-saak par 41.

<sup>222</sup> *Grootboom*-saak par 41.

<sup>223</sup> Sien *Grootboom*-saak par 41.

<sup>224</sup> Brand *The Right to Food* 178.

Vroeër in hierdie studie<sup>225</sup> is verwys na die waarde wat Brand<sup>226</sup> aan die internasionale reg as 'n nuttige bron vir die interpretasie en ontwikkeling van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse konteks heg. *General Comment 12*, as verduideliking van artikel 11 van die *ICESCR* se reg op voldoende voedsel, kan van groot belang wees om die doel van die reg op toegang tot voldoende voedsel te bepaal ten einde vas te stel waarop Suid-Afrikaanse staatsoptrede (insluitende wetgewende maatreëls soos die aanneming van 'n raamwerkwet)<sup>227</sup> gerig moet wees. Ook reeds aangedui,<sup>228</sup> het die hof in, onder andere, *Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council*<sup>229</sup> die belang van die internasionale reg vir die interpretasie van die Handves van Regte aangedui "... where the Constitution uses language which is familiar to that which has been used in international instruments."

Laasgenoemde aspek kan egter weens tekstuele verskille tussen (a) artikels 2(1) en 11(1) van die *ICESCR* en die gepaardgaande *General Comment 12* en (b) artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* problematies wees. Artikel 11(1) van die *ICESCR* en *General Comment 12* verwys beide na die reg op voldoende voedsel, terwyl artikel 27(1)(b) verwys na die reg op *toegang tot* voldoende voedsel.

Artikel 27(1)(b) word deur artikel 27(2) van die *Grondwet* gekwalifiseer op so wyse dat 'n persoon nie 'n reg op voedsel het nie, maar die reg het om van die staat te verwag om redelike wetgewende en ander maatreëls aan te neem om sy *toegang tot* voldoende voedsel op 'n toenemende basis en binne beskikbare middele te verwesenlik. Die positiewe staatsplig deur artikel 27(1)(b) opgelê is dus die toenemende verwesenliking van *toegang*

---

<sup>225</sup> Sien par 4.1 van hierdie studie.

<sup>226</sup> Brand *The Right to Food* 154.

<sup>227</sup> Sien hfst 6 van hierdie studie.

<sup>228</sup> Sien par 4.1 van hierdie studie.

<sup>229</sup> 2002 (6) BCLR 625 (W) par 15.

tot voldoende voedsel en nie om voedsel op aandrang of onmiddellik as sodanig te verskaf nie. Soos hierbo aangedui, verleen artikel 11(1) van die *ICESCR* egter aan elke persoon die reg op voldoende voedsel en nie toegang tot voldoende voedsel nie. Artikel 11(1) van die *ICESCR* se reg op voedsel word later in paragraaf 6 van *General Comment 12* gekwalifiseer as:

... physical and economic access<sup>230</sup> at all times to adequate food or means for its procurement ... will have to be realized progressively.

Beide *General Comment 12* en artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* fokus gevolglik op *toegang* tot voedsel en die staatsoptrede nodig om sodanige *toegang* in toenemende mate te verwesenlik. Daar word gevolglik aan die hand gedoen dat, aangesien beide *General Comment 12* en artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* gerig is op staatsoptrede wat nodig is om *toegang tot* voldoende voedsel in toenemende mate te verwesenlik, die kerninhoud van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel soos verskaf in *General Comment 12*<sup>231</sup> as 'n nuttige bron kan dien om te bepaal waarop staatsoptrede gerig moet wees om die reg op toegang tot voldoende voedsel te kan fasiliteer. Sodanige kerninhoud van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel word soos volg verwoord:

The availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture...<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Eie beklemtoning. Dit moet ingedagte gehou word dat *General Comment 12* die gevolg was van die *World Food Summit* van 1996 se versoek vir 'n beter omskrywing van die reg op voldoende voedsel soos bepaal in a 11 van die *ICESCR*. In die *Plan of Action* van die *World Food Summit* is die belang van *toegang tot* voldoende voedsel besef en beklemtoon. Sien par 4.2.7.3 van hierdie studie.

<sup>231</sup> *General Comment 12* par 8.

<sup>232</sup> Voorts volgens *General Comment 12* par 8 moet die toeganklikheid van sodanige voedsel volhoubaar wees en nie met die uitoefening van ander menseregte inmeng nie. Soos reeds aangedui, sien par 2.3 van hierdie studie, omskryf Ziegler Datum Onbekend <http://bit.ly/sLldQl> die reg op voldoende voedsel, na aanleiding van *General Comment 12* as: "the right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to



Op grond van bogenoemde kerninhoud, spesifiseer *General Comment 12* die elemente van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel, as: (a) dieetbehoefte van individue; (b) voedselveiligheid; (c) kulturele- of verbruikersaanvaarbaarheid; (d) beskikbaarheid van voedsel; en (e) toeganklikheid tot voedsel.<sup>233</sup>

Dit word gevolglik voorgedoen dat maatreëls gerig op die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel dus op sodanige elemente gerig moet wees. *General Comment 12*<sup>234</sup> dui voorts aan dat maatreëls gerig moet wees op *alle* aspekte van die voedselsisteem, insluitend produksie, prosessering, verspreiding, bemaking en verbruik van veilige voedsel sowel as parallelle maatreëls in die gebied van gesondheid, onderwys, arbeid en maatskaplike sekerheid.<sup>235</sup> Sorg moet ook geneem word om die mees gepaste bestuur en gebruik van natuurlike en ander hulpbronne vir voedsel op nasionale, regionale, plaaslike en huishoudelike vlak te verseker.<sup>236</sup> Spesifieke aandag moet veral verleen word om diskriminasie in toegang tot voedsel en hulpbronne vir voedsel te voorkom, naamlik:

... guarantees of full and equal access to economic resources, particularly for women, including the right to inheritance and the ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technology; measures to respect and protect self-employment and work which provides a remuneration ensuring a decent living for wage earners and their families...<sup>237</sup>

---

which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear."

<sup>233</sup> Elk van genoemde elemente, insluitend *toeganklikheid* (finansieel, fisies en maatskaplik) is reeds in par 2.2 van hierdie studie toegelig.

<sup>234</sup> *General Comment 12* par 25.

<sup>235</sup> Sien ook par 2.3 van hierdie studie.

<sup>236</sup> *General Comment 12* par 25.

<sup>237</sup> *General Comment 12* par 26.

Gepaste stappe om te verseker dat aktiwiteite van die privaat besigheidsektor en die burgerlike samelewing in lyn met die reg op (toegang tot) voldoende voedsel is om sodoende die plig om mense se "resource base for food" te beskerm, word ook deur *General Comment 12*<sup>238</sup> voorgestel en verwys gevolglik na 'n staat se plig om die reg op (toegang tot) voldoende voedsel te beskerm teen inmenging deur derdes.<sup>239</sup>

Maatreëls gerig op bogenoemde elemente moet natuurlik in lig van artikel 27(2) van die *Grondwet* en regspraak oor gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte in beide die ontwerp en implementering daarvan *redelik* wees.

In *Grootboom*<sup>240</sup> het die Konstitusionele Hof die tekstuele verskille in die konteks van die reg op toegang tot geskikte behuising tussen die *ICESCR* en die *Grondwet* soos volg uitgelig, naamlik dat die *ICESCR* voorsiening maak vir die *reg op geskikte behuising* terwyl artikel 26 van die *Grondwet* voorsiening maak vir die *reg op toegang tot geskikte behuising*:<sup>241</sup>

The right delineated in section 26(1) is a right of "access to adequate housing" as distinct from the right to adequate housing encapsulated in the Covenant. This difference is significant. It recognises that housing entails more than bricks and mortar. It requires available land, appropriate services such as the provision of water and the removal of sewage and the financing of all of these, including the building of the house itself. For a person to have access to adequate housing all of these conditions need to be met: there must be land, there must be services, there must be a dwelling. Access to land for the purpose of housing is therefore included in the right of access to adequate housing in section 26. A right of access to adequate housing also suggests that it is not only the state who is responsible for the provision of houses, but that other agents within our society, including individuals themselves, must be enabled by legislative and other measures to provide housing.<sup>242</sup>

---

<sup>238</sup> *General Comment 12* par 27.

<sup>239</sup> Sien par 4.2.4.3 van hierdie studie.

<sup>240</sup> *Grootboom*-saak par 28.

<sup>241</sup> *Grootboom*-saak par 26.

<sup>242</sup> *Grootboom*-saak par 35.

Dit is egter reeds aangedui dat *General Comment 12* die reg op voldoende voedsel, soos voorsien in artikel 11 van die *ICESCR*, kwalifiseer as toegang tot voldoende voedsel. Die elemente van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel soos uiteengesit in *General Comment 12* kan dus as 'n nuttige vertrekpunt dien om te bepaal waarop staatsoptrede<sup>243</sup> gerig moet wees ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel te verweselik en sodanige elemente dui ook aan dat die reg op toegang tot voldoende voedsel meer behels as blote voedsel maar ook gerig moet wees op gepaardgaande aangeleenthede soos, onder andere, voedselveiligheid, die beskikbaarheid van voedsel, toegang tot grond en krediet, ensovoorts.<sup>244</sup>

Die volgende aanhaling uit die *Grootboom*-saak<sup>245</sup> is van besondere belang vir hierdie studie:

The state must create the conditions for access to adequate housing for people at all economic levels of our society. State policy dealing with housing must therefore take account of different economic levels in our society.<sup>246</sup>

In terme van die reg op toegang tot voldoende voedsel beteken bogenoemde aanhaling dat die staat omstandighede moet skep vir *toegang* tot voldoende voedsel vir alle persone van alle vlakke van die gemeenskap. Staatsbeleid (ook verwysend na ander maatreëls soos wetgewing, strategieë en programme) verbandhoudend tot voedsel moet gevolglik die verskillende ekonomiese vlakke van die gemeenskap in ag neem. Sodanige aanhaling dui op die plig van die staat om die reg op toegang tot voldoende voedsel te *verweselik*. Soos reeds aangedui,<sup>247</sup> is die plig om te

---

<sup>243</sup> Insluitend wetgewende maatreëls.

<sup>244</sup> Soortgelyk aan die Konstitusionele Hof se verwysing in die *Grootboom*-saak par 35 dat die reg op toegang tot geskikte behuising meer as "bricks and mortar" behels.

<sup>245</sup> *Grootboom*-saak par 35.

<sup>246</sup> *Grootboom*-saak par 35.

<sup>247</sup> Sien par 2.3 van hierdie studie.

verweselik tweeledig van aard,<sup>248</sup> naamlik die plig om te fasiliteer en om te voorsien. Die plig om te fasiliteer verwys in hierdie verband na die staat se plig om omstandighede te skep wat toegang tot voldoende voedsel vir alle persone van alle vlakke van die gemeenskap sal verseker, of anders gestel, "providing a framework of laws and policies that assist individuals and groups to enjoy the rights."<sup>249</sup> Dit is in hierdie lig dat die elemente van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel soos geïdentifiseer in *General Comment 12* nuttig is om te bepaal waarop maatreëls gerig moet wees om sodanige omstandighede te skep. Die plig om te voorsien verwys na die geval waar individue of 'n groep nie in staat is om die reg op hul eie met die middele tot hul beskikking te realiseer nie.<sup>250</sup> Met verwysing na die volgende aspek van bogenoemde aanhaling uit die *Grootboom*-saak,<sup>251</sup> naamlik: "[s]tate policy dealing with housing must therefore take account of different economic levels in our society," dui Currie en De Waal<sup>252</sup> gevolglik aan dat die omvang van die staat se pligte sal verskil na gelang van die ekonomiese hulpbronne beskikbaar aan die verskillende segmente van die bevolking:

Those with sufficient economic means already have access to adequate housing (since they can afford to rent or purchase it, and because the law currently permits such transactions) and therefore the state can direct its attention to those without sufficient means and without access.<sup>253</sup>

Soortgelyk sal die staat sy aandag op diegene sonder voldoende middele en sonder toegang tot voldoende voedsel, kan vestig. Sodanige plig om te voorsien dui egter steeds nie daarop dat die staat op aandrang voedsel aan sodanige persone moet voorsien nie. In ooreenstemming met die

---

<sup>248</sup> Sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85 en par 2.3 van hierdie studie.

<sup>249</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

<sup>250</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

<sup>251</sup> *Grootboom*-saak par 35.

<sup>252</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 586-587.

<sup>253</sup> Currie en De Waal *Bill of Rights* 586-587.

*Grootboom*<sup>254</sup> en *TAC-sake*<sup>255</sup> dui die positiewe staatspligte deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê, dat die staat se maatreëls onder andere voorsiening moet maak vir diegene wie se behoeftes dringend is en wie in onhoudbare omstandighede leef<sup>256</sup> ten einde as *redelike* maatreëls beskou te word.<sup>257</sup> Sodanige persone het gevolglik nie 'n aanspraak op voedsel nie, maar eerder 'n reg op redelike wetgewende en ander maatreëls deur die staat om hul *toegang tot* voldoende voedsel in toenemende mate te verwesenlik. In die *Grootboom-saak*<sup>258</sup> beslis die Konstitusionele Hof dat die ooreenstemmende plig op die staat nie meer van die staat vereis as wat sy beskikbare middele toelaat nie:

This means that both the content of the obligation in relation to the rate at which it is achieved as well as the reasonableness of the measures employed to achieve the result are governed by the availability of resources.

Soos reeds genoem bied die kerninhoud en elemente van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel, soos geïdentifiseer in *General Comment 12*, 'n nuttige vertrekpunt vir die identifisering van aspekte waarop staatsoptrede gerig moet wees ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel in 'n toenemende mate te kan verwesenlik.

## **5.5 Gevolgtrekking**

Weens die sentrale rol wat die reg op (toegang tot) voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid speel, het hoofstuk 5 'n bespreking van die Suid-Afrikaanse grondwetlike erkenning van die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*,

---

<sup>254</sup> *Grootboom-saak* par 44, 64, 68 en 99.

<sup>255</sup> *TAC-saak* par 78.

<sup>256</sup> *Grootboom-saak* para 44, 64, 68 en 99 asook *TAC-saak* par 78.

<sup>257</sup> Saam met alle ander tersaaklike oorwegings rakende die redelikheid van die maatreëls.

<sup>258</sup> *Grootboom-saak* par 46.

genoodsaak. Weens 'n gebrek aan grondwetlike interpretasie van die reg op toegang tot voldoende voedsel, is bestaande interpretasie en toepassing van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte wat tekstuele ooreenkomste met artikel 27(1)(b) toon, gebruik om 'n inhoudelike bespreking van artikel 27(1)(b) moontlik te maak.

In die lig van die bovermelde bespreking kan daar tot die gevolgtrekking gekom word dat artikel 27(1)(b), saamgelees met artikel 27(2), van die staat vereis om:

- (a) maatreëls (wetgewend en ander) te ontwikkel en te implementeer ten einde effek aan die reg op toegang tot voldoende voedsel te gee; en
- (b) hierdie maatreëls moet redelik in staat wees om die doel van die reg op toegang tot voldoende voedsel te bereik tesame met die ander standarde van *redelikheid* soos in par 5.3.2 genoem.

Soos reeds in hoofstuk 1<sup>259</sup> aangedui, manifesteer die regering se verbintenis tot op datum van skrywe in verbandhoudende beleide, strategieë en programme, welke inisiatiewe op "ander maatreëls" soos vereis in artikel 27(1)(b) neerkom. Artikel 27(2) vereis egter ook *wetgewende maatreëls*, wat in hoofstuk 6 in die vorm van 'n voorgestelde *raamwerkwet* bespreek sal word. In die lig van die bespreking in hoofstuk 5 sal die voorgestelde raamwerkwet (gebaseer op 'n menseregte-gebaseerde benadering) ten minste aan die gestelde basiese standaard van redelikheid moet voldoen.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>260</sup> Sien par 6.7 van hierdie studie. Alhoewel die interpretasie van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte (onder andere, die reg op toegang tot water, gesondheidsorg, maatskaplike sekerheid) in hfst 5 gebruik is om moontlike inhoud aan a 27(1)(b) se reg op toegang tot voldoende voedsel te gee, moet dit ingedagte gehou word dat voedselsekerheid beskou word as die uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernameelik die reg op toegang tot voldoende voedsel, maar ook verbandhoudende regte. Weens die interafhanklike en interverwante aard van menseregte (sien par 3.4.1 van hierdie studie) vereis dit gevolglik ook 'n bespreking

---

van, onder andere, (a) die reg op gelykheid (a 9); (b) die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste (a 27(1)(a)); (c) onderwysregte (a 29); (d) arbeidsaangeleenthede (a 23); (e) die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid (a 27(1)(c)); die reg op toegang tot voldoende water (a 27(1)(b)); (g) toegang tot grond (a 25(5)); (h) kulturele regte (a 30); (i) vryheid van uitdrukking (a 16); vryheid van vergadering, betoging, linievorming en petisie; (a 17); vryheid van assosiasie (a 18); en die reg op regverdige administratiewe optrede (a 33). Weens die aard en omvang van hierdie studie is sodanige bespreking nie moontlik nie, alhoewel enkele aspekte verbandhoudend tot genoemde regte in hfst 6 toepassing sal vind. Sien Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 141-159.

<b>Hoofstuk 6: Raamwerkwetgewing</b> .....	<b>185</b>
<b>6.1</b> <i>Inleiding</i> .....	185
<b>6.2</b> <i>Aard en omvang van raamwerkwetgewing</i> .....	192
<b>6.3</b> <i>Verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie</i> .....	194
<b>6.4</b> <i>Voordele van raamwerkwetgewing</i> .....	196
<b>6.5</b> <i>Konsepwetsontwerp: National Food Security Draft Bill</i> .....	199
<b>6.6</b> <i>Moontlike inhoud van die voorgestelde raamwerkwet</i> .....	203
6.6.1 <i>Inleidende opmerkings: voorafgaande assessering</i> .....	203
6.6.2 <i>Langtitel en voorrede: kontekstualisering en beweegredes</i> .....	205
6.6.3 <i>Definisies</i> .....	209
6.6.4 <i>Rigtinggewende en funderende beginsels</i> .....	218
6.6.5 <i>Verbod teen diskriminasie en ander spesiale maatreëls</i> .....	223
6.6.6 <i>Impak-assessering</i> .....	235
6.6.7 <i>Inligting</i> .....	239
6.6.8 <i>Onderrig, bewusmaking en opleiding</i> .....	248
6.6.9 <i>Noodgevalle</i> .....	255
6.6.10 <i>Internasionale samewerking</i> .....	260
6.6.11 <i>Monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte</i> .....	274
6.6.12 <i>Openbare deelname en samelewingsverteenvoording</i> .....	287
6.6.13 <i>Hersiening van sektorale wetgewing</i> .....	296
6.6.14 <i>Finansiële en verbandhoudende bepalings</i> .....	298
<b>6.7</b> <i>Gevolgtrekking</i> .....	304



## Hoofstuk 6

### Raamwerkwetgewing<sup>1</sup>

#### 6.1 Inleiding

Artikel 27(2) van die *Grondwet* vereis redelike wetgewende maatreëls<sup>2</sup> om, onder andere, die reg op *toegang tot* voldoende voedsel in toenemende mate en binne beskikbare middele te verwesenlik. Soos reeds aangedui, kan wetgewende maatreëls op nasionale vlak uit drie komplementerende vlakke bestaan, waarvan een die aanneming van 'n raamwerkwet is.<sup>3</sup>

Binne die internasionale konteks is bogenoemde moontlikheid van raamwerkwetgewing 'n herhaling van die moontlikheid voorgestel deur *General Comment 12*,<sup>4</sup> naamlik dat staatspartye moet oorweeg om raamwerkwetgewing aan te neem as 'n instrument ter implementering van nasionale strategieë<sup>5</sup> rakende die reg op voldoende voedsel.<sup>6</sup> Die aanneming van raamwerkwetgewing ter verwesenliking van verskeie ander

---

<sup>1</sup> *Framework legislation.*

<sup>2</sup> Tesame met redelike ander maatreëls. Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>3</sup> Tesame met die: (a) inkorporasie van die reg op voedsel in nasionale grondwette; en (b) hersiening van sektorale wetgewing wat 'n invloed op die reg op voedsel uitoefen. Sien onderskeidelik hfste 5 en 7 van hierdie studie vir 'n bespreking van dié twee aspekte. Sien ook *FAO Guide on Legislating for the Right to Food 3.*

<sup>4</sup> *General Comment 12* par 29.

<sup>5</sup> Eweneens ook van toepassing op ander maatreëls soos beleide en programme. Sien ook par 6.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die verband tussen raamwerkwetgewing, beleide, strategieë en programme.

<sup>6</sup> Sien par 4.2.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van *General Comment 12. General Comment 12* par 29 skryf ook moontlike inhoud vir die voorgestelde raamwerkwet voor, naamlik: "The framework law should include provisions on its purpose; the targets or goals to be achieved and the time-frame to be set for the achievement of those targets; the means by which the purpose could be achieved described in broad terms, in particular the intended collaboration with civil society and the private sector and with international organizations; institutional responsibility for the process; and the national mechanisms for its monitoring, as well as possible recourse procedures. In developing the benchmarks and framework legislation, States parties should actively involve civil society organizations." Die voorgestelde inhoud sal onder verskeie sub-opskrifte onder par 6.6 van hierdie hoofstuk behandel word. Sien in die algemeen Khoza 2004 *SAJHR* 668; Khoza *The Role of Framework Legislation* 187; en Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 19.

sosio-ekonomiese regte word ook deur die *CESCR* voorgestel,<sup>7</sup> spesifiek met betrekking tot die reg op: (a) geskikte behuising;<sup>8</sup> (b) die reg op onderrig;<sup>9</sup> en (c) die reg op water.<sup>10</sup>

Gedurende 2001/2002 het die Suid-Afrikaanse Nasionale Departement van Landbou<sup>11</sup> voorgestel dat die gefragmenteerde benadering tot voedsel-sekerheid wat in Suid-Afrika gevolg word, aangespreek moet word. Gevolglik is 'n konsepwetsontwerp, naamlik die *National Food Security Draft Bill* (hierna die Konsepwetsontwerp),<sup>12</sup> opgestel in 'n poging om, onder andere, die voedselverwante aktiwiteite van verskillende regeringsdepartemente te integreer.<sup>13</sup> Alhoewel bogenoemde poging nie verder as 'n konsepwetsontwerp gevorder het nie en boonop inhoudelike kritiek vanuit verskeie oorde ontlok het,<sup>14</sup> het argumente vir die aanneming van 'n raamwerkwet sedertdien toegeneem.<sup>15</sup>

---

<sup>7</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 187 dui gevolglik aan dat die aanneming van raamwerkwetgewing aanbeveel word vir beter implementering van spesifieke ekonomiese, maatskaplike en kulturele regte.

<sup>8</sup> Sien *General Comment 4: The Right to Adequate Housing* van 1991 ter verwesenliking van a 9 van die *ICESCR*.

<sup>9</sup> Sien *General Comment 13: The Right to Education* van 1999 par 52 ter verwesenliking van a 13 van die *ICESCR*.

<sup>10</sup> Sien *General Comment 15: The Right to Water* van 2002 par 50 ter verwesenliking van aa 11 en 12 van die *ICESCR*.

<sup>11</sup> Soos destyds bekend gestaan het. Sedert 2009 bekend as die Departement van Landbou, Bosbou en Visserij.

<sup>12</sup> In par 6.5 van hierdie studie word geargumenteer dat indien die Konsepwetsontwerp as wet aangeneem word, sodanige wet volgens die algemene kenmerke van raamwerkwetgewing, wel as 'n raamwerkwet sou kwalifiseer. Sien ook par 6.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die algemene aard en omvang van raamwerkwetgewing.

<sup>13</sup> Sien ook para 6.5-6.6 van hierdie studie vir 'n bespreking van die Konsepwetsontwerp.

<sup>14</sup> Sien bv SAMRK *The Right to Food* 25-26 en Khoza 2004 *SAJHR* 682-683. Die kritiek op die Konsepwetsontwerp word in meer besonderhede onder par 6.5 van hierdie studie hanteer.

<sup>15</sup> So bv is 'n seminaar gedurende Maart 2003 deur die *FoodFirst Information and Action Network* (hierna *FIAN*) in Johannesburg aangebied met die tema *Towards a Framework Law on the Right to Adequate Food in South Africa*. Argumente vir die aanneming van 'n raamwerkwet vir die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid is ook in artikels in akademiese joernale aangevoer. Sien bv Khoza 2004 *SAJHR* 664-683 en Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 17-33. Soos in par 1.1 van hierdie studie aangedui, het die Departement van Landbou

Die primêre beweegrede vir aanneming van 'n raamwerkwet spruit natuurlik voort uit die staat se plig om in terme van artikel 27(2) van die *Grondwet* redelike wetgewende maatreëls<sup>16</sup> te tref om binne die staat se beskikbare middele elkeen se reg op *toegang* tot voldoende voedsel<sup>17</sup> in toenemende mate te verwesenlik. In die *Grootboom*-saak<sup>18</sup> het die Konstitusionele Hof kortliks die noodsaak van raamwerkwetgewing as wetgewende maatreël in die konteks van artikel 26(2) van die *Grondwet* aangeraak, naamlik die staatsplig om redelike wetgewende maatreëls binne die staat se beskikbare middele te neem ten einde elkeen se reg op toegang tot geskikte behuising<sup>19</sup> in toenemende mate te verwesenlik. In hierdie verband het die Konstitusionele Hof aangedui dat artikel 26(2) van die *Grondwet* se vereiste vir redelike wetgewende maatreëls:

... may require *framework legislation*<sup>20</sup> at national level ... Each sphere of government must accept responsibility for the implementation of particular part of the programme<sup>21</sup> but the national sphere of government must assume responsibility for ensuring that laws, policies, programmes and strategies are adequate to meet the state's section 26 obligations. In particular, the *national framework*,<sup>22</sup> if there is one, must be designed so that these obligations can be met. It should be emphasised that national government bears an important responsibility in relation to the allocation of national revenue to the provinces and local government on an equitable basis. Furthermore, national and provincial government must ensure that executive obligations imposed by the housing legislation are met.<sup>23</sup>

---

egter gedurende 2002 gekies om eerder die *Integrated Food Security Strategy* (reeds afgekort na die *IFSS*) aan te neem. Relevante bepalings van die *IFSS* sal, waar gepas, in hfst 6 bespreek word.

<sup>16</sup> Tesame met redelike ander maatreëls. Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>17</sup> Soos verskans in a 27(1)(b) van die *Grondwet*.

<sup>18</sup> Sien par 5.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Grootboom*-saak.

<sup>19</sup> Soos verskans in a 26(1) van die *Grondwet*. Sien par 5.3 van hierdie studie.

<sup>20</sup> Eie beklemtoning.

<sup>21</sup> Verwysend na gekoördineerde staatsbhuisingprogram.

<sup>22</sup> Eie beklemtoning.

<sup>23</sup> In die *Grootboom*-saak het die Konstitusionele Hof egter nie nodig gehad om verder uit te brei oor die aanneming van raamwerkwetgewing met betrekking tot behuising nie, aangesien die *Behuisingwet* 107 van 1997 reeds ten tye van die beslissing gepromulgeer is. Sien *Grootboom*-saak par 40. Sien in hierdie verband ook Khoza 2004 *SAJHR* 668-669 en Khoza *The Role of Framework Legislation* 187.

Daar is gevolglik aangedui dat die aanneming van 'n raamwerkwet kan dien ter vervulling van die staat se verpligting om seker te maak dat wetgewing, beleide, programme en strategieë voldoende is om die staat se verpligtinge in terme van artikel 26 van die *Grondwet* na te kom.<sup>24</sup>

Weens die tekstuele ooreenkomste tussen artikels 26(2)<sup>25</sup> en 27(2)<sup>26</sup> van die *Grondwet*, kan sodanige beroep op die aanneming van 'n nasionale omvattende en gekoördineerde raamwerkwet as *wetgewende maatreeël* ook toegepas word binne die konteks van artikel 27(1)(b), naamlik die reg op toegang tot voldoende voedsel.<sup>27</sup> Khoza<sup>28</sup> argumenteer selfs dat die regering se versuim om tot op hede 'n omvattende en gekoördineerde raamwerkwet in hierdie verband aan te neem, daarop neerkom dat die staat nie sy grondwetlike plig in terme van artikel 27(2)<sup>29</sup> van die *Grondwet* nakom nie en gevolglik is sodanige versuim oop vir grondwetlike toetsing.<sup>30</sup>

Raamwerkwetgewing as *wetgewende maatreeël* ter verwesenliking van sosio-ekonomiese regte is nie 'n vreemde verskynsel in die Suid-Afrikaanse reg nie.<sup>31</sup> Voorbeelde van Suid-Afrikaanse raamwerkwetgewing sluit in die:

---

<sup>24</sup> *Grootboom*-saak par 40.

<sup>25</sup> Naamlik: "Die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om binne sy beskikbare middele hierdie reg in toenemende mate te verwesenlik."

<sup>26</sup> Naamlik: " Die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om binne sy beskikbare middele elk van hierdie regte in toenemende mate te verwesenlik."

<sup>27</sup> Sien ook Khoza *The Role of Framework Legislation* 192.

<sup>28</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 192.

<sup>29</sup> Wat betref die plig om redelike wetgewende maatreëls te neem om elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel in toenemende mate te verwesenlik.

<sup>30</sup> Ook die Suid-Afrikaanse Menseregtekommissie (hierna die SAMRK) opper hul misnoeë rakende maatreëls met betrekking tot die verwesenliking van die reg op voedsel in hul jaarlikse verslae. Sien bv SAMRK *The Right to Food: 5th Economic and Social Rights Report Series 2002/2003 Financial Year* 57-59 waarin gerapporteer word dat die reg op toegang tot voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse konteks, onvoldoende beskerm word.

<sup>31</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 188 voer aan dat raamwerkwetgewing ter verwesenliking van sosio-ekonomiese regte, makliker toepassing vind in sterk grondwetlike omgewings waar menseregte as beregbare regte verskans word.

*National Health Act*,<sup>32</sup> *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*,<sup>33</sup> *Nasionale Waterwet*,<sup>34</sup> *Behuisingswet*,<sup>35</sup> en die *Wet op Maatskaplike Bystand*.<sup>36</sup> Khoza<sup>37</sup> dui in hierdie verband aan dat:

[t]hese pieces of legislation represent an evolving domestic trend towards adopting comprehensive legislation. In particular, they show an appreciation on part of the government that the implementation of socio-economic rights such as access to water, adequate housing, health care services require a holistic and co-ordinated approach.<sup>38</sup>

Op plaaslike bodem het publikasies ter aanmoediging van aanneming van 'n raamwerkwet vir voedsel egter die afgelope paar jaar afgeneem.<sup>39</sup> Op internasionale vlak het die *FAO* egter lande opnuut aangespoor om

---

<sup>32</sup> 61 van 2003 (nie in Afrikaans beskikbaar nie) (hierna die *National Health Act*) as wetgewende maatreël uitgevaardig in terme van a 27(1)(a) van die *Grondwet*.

<sup>33</sup> 107 van 1998 (hierna die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*) as wetgewende maatreël uitgevaardig in terme van a 24(b) van die *Grondwet*.

<sup>34</sup> 36 van 1998 (hierna die *Nasionale Waterwet*) tesame met die *Wet op Waterdienste* 108 van 1997 (hierna die *Waterdienstewet*) as wetgewende maatreëls uitgevaardig in terme van a 27(1)(b) van die *Grondwet*.

<sup>35</sup> 107 van 1997 (hierna die *Behuisingswet*) tesame met die *Wet op Maatskaplike Behuising* 16 van 2008 (hierna die *Maatskaplike Behuisingswet*) en die *Housing Development Agency Act* 23 van 2008 (nie in Afrikaans beskikbaar nie) (hierna die *Housing Development Agency Act*) as wetgewende maatreëls uitgevaardig in terme van a 26(2) van die *Grondwet*.

<sup>36</sup> 13 van 2004 (hierna die *Maatskaplike Bystandswet*) tesame met die *Wet op die Suid-Afrikaanse Agentskap vir Maatskaplike Sekerheid* 9 van 2004 (hierna die *Suid-Afrikaanse Agentskap vir Maatskaplike Sekerheidwet*) as wetgewende maatreëls uitgevaardig in terme van a 27(1)(c) van die *Grondwet*.

<sup>37</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 199.

<sup>38</sup> Ook kan toegang tot maatskaplike sekerheid hierby gevoeg word. Ooreenkomstig die aard van raamwerkwetgewing het die genoemde wetgewing die volgende in gemeen, naamlik dat dit: (a) 'n uiteensetting van doelstelling, beginsels en waardes onderliggend aan die betrokke regte verskaf; (b) voorsiening maak vir die daarstel, samestelling en werksaamhede van instellings verantwoordelik vir die implementering van die wetgewing en die betrokke regte; en (c) voorsiening maak vir die vasstelling en ontwikkeling van norme, teikens, doelwitte en moniteringsmeganismes. Sien Khoza *The Role of Framework Legislation* 199. Sien par 6.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die algemene aard en omvang van raamwerkwetgewing.

<sup>39</sup> Publikasies ter aanmoediging van 'n raamwerkwet vir voedsel het 'n hoogtepunt gedurende 2002-2004 bereik maar sedert 2004 is daar op plaaslike bodem betreklik min oor die aangeleentheid geskryf. Die periode 2002-2004 volg natuurlik kort op die Konstitusionele Hof se beklemtoning (in die *Grootboom*-saak) van die belang van 'n raamwerkwet in die konteks van die reg op toegang tot geskikte behuising. Die afname in publikasies rakende die aanneming van 'n raamwerkwet hou moontlik verband met die benadering wat deur die Departement van Landbou gevolg is om eers strategie en beleid te vestig, voordat 'n raamwerkwet aangeneem word.

raamwerkwetgewing aan te neem in hul 2009 publikasie *Guide on Legislating for the Right to Food*.<sup>40</sup> Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>41</sup> het ten doel om inhoud en betekenis te gee aan die *Voluntary Guidelines* se beklemtoning van die reg op voldoende voedsel as 'n universeel erkende mensereg. Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>42</sup> doen 'n beroep vir grondwetlike en wetgewende aksie, asook die koördinerings van institusionele raamwerke, ten einde die kruis-sektorale dimensie van die reg op voedsel aan te spreek. Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>43</sup> is gevolglik gepubliseer ten einde nasionale wetgewers en beleidmakers van praktiese inligting en riglyne te voorsien ten einde nasionale regs- en institusionele raamwerke met betrekking tot die reg op voedsel te ontwikkel of te versterk.

In die lig van die voorafgaande argumente vir en die *FAO* se hernude aansporing tot die aanneming van raamwerkwetgewing in die *Guide on Legislating for the Right to Food*, sal 'n raamwerkwet as moontlike wetgewende maatreël ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse reg vervolgens bespreek word. Ten einde sodanige moontlikheid te regverdig, sal die volgende aangeleenthede eers aangespreek moet word, naamlik: (a) die aard en

---

<sup>40</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* beskikbaar by <http://bit.ly/uyQwoc1>. Aansluitend tot *General Comment 12* par 29 se aanmoediging tot die aanneming van raamwerkwetgewing, skryf *General Comment 12* par 30 voor dat gepaste programme en agentskappe van die Verenigde Nasies op versoek bystand aan lande in die opstel van raamwerkwetgewing moet verskaf. Sedert 1999 het veral die *FAO* verskeie inisiatiewe geloods ten einde lande behulpsaam te wees in die verwesenliking van die reg op voldoende voedsel. In hfst 2 van hierdie studie is sodanige inisiatiewe uitgelig. Spesifiek van belang vir doeleindes van hfst 6 is die *FAO* se 2009 publikasie *Guide on Legislating for the Right to Food*. Die *Guide on Legislating for the Right to Food* is boek 1 van die *FAO* se *Right to Food Methodological Toolbox* welke publikasies volg op die *FAO* se *Voluntary Guidelines* van 2004. Sien para 2.4.1 en 2.4.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Voluntary Guidelines* sowel as die daaropvolgende *Right to Food Methodological Toolbox*.

<sup>41</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 5.

<sup>42</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* viii.

<sup>43</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 5.

omvang van raamwerkwetgewing in die algemeen;<sup>44</sup> (b) die verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie;<sup>45</sup> en (c) die voordele wat 'n omvattende en gekoördineerde raamwerkwet in die Suid-Afrikaanse konteks kan bied.<sup>46</sup> Die riglyne van die *Guide on Legislating for the Right to Food* sal daarna bespreek en gekontekstualiseer word<sup>47</sup> en aanbevelings vir 'n voorgestelde raamwerkwet sal dienooreenkomstig gemaak word.<sup>48</sup>

In ooreenstemming met die uitgangspunt van die huidige studie, naamlik 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid, moet dit aangedui word dat:

... the adoption of framework legislation would signify a firmer commitment to the realisation of the right to food as it would introduce a human rights approach to national food security.<sup>49</sup>

Dit moet gevolglik beklemtoon word dat hoofstuk 6 nie ten doel het om 'n volledige raamwerkwet daar te stel nie, maar dat die bespreking en aanbevelings in hierdie hoofstuk slegs gerig is op die insluiting van menseregte-beginsels in ooreenstemming met 'n menseregte-gebaseerde benadering.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Sien par 6.2 van hierdie studie.

<sup>45</sup> Sien par 6.3 van hierdie studie.

<sup>46</sup> Sien par 6.4 van hierdie studie.

<sup>47</sup> Met verwysing na die *National Food Security Draft Bill* en ander gepaste Suid-Afrikaanse raamwerkwetgewing.

<sup>48</sup> Sien par 6.6 van hierdie studie.

<sup>49</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 194. Sien ook Omara *Promoting a Rights-Based Approach* 178 wat aandui dat die aanneming van raamwerkwetgewing as 'n voorvereiste vir 'n menseregte-gebaseerde benadering beskou kan word.

<sup>50</sup> Weens die multidimensionele, interdisciplinêre en kruis-sektorale aard van voedselsekerheid sal die voorgestelde volledige raamwerkwet nie net die produk van 'n regstudie kan wees nie, maar ook tegniese en operasionele insette vanaf verskeie dissiplines vereis. Hfst 6 sal bv nie tegniese en operasionele aanbevelings vir voedselsekerheid maak nie, maar wel aandui welke menseregtenorme en grondwetlike beginsels in die voorgestelde raamwerkwet in ooreenstemming met 'n menseregte-gebaseerde benadering aangespreek moet word.

Die oogmerke van die huidige hoofstuk kan gevolglik soos volg saamgevat word, naamlik om die:

- (a) aard en omvang van raamwerkwetgewing in die algemeen te bespreek;<sup>51</sup>
- (b) verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie aan te dui;<sup>52</sup>
- (c) aanneming van 'n nasionale omvattende en gekoördineerde raamwerkwet ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die konteks van nasionale voedselsekerheid te regverdig;<sup>53</sup> en
- (d) aanbevelings te maak rakende die insluiting van menseregte-gebaseerde aspekte en bepalinge in die voorgestelde raamwerk-wet.<sup>54</sup>

## **6.2 Aard en omvang van raamwerkwetgewing<sup>55</sup>**

Raamwerkwetgewing word beskou as 'n komponent van 'n kontemporêre wetgewende proses<sup>56</sup> en verwys na:

... a legislative technique used to address cross-sectoral issues and facilitate a cohesive, coordinated and holistic approach to them.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Sien par 6.2 van hierdie studie.

<sup>52</sup> Sien par 6.3 van hierdie studie.

<sup>53</sup> Sien para 6.4-6.5 van hierdie studie.

<sup>54</sup> Sien par 6.6 van hierdie studie. Alhoewel die bespreking van die voorgestelde raamwerkwet omvangryk genoeg is om oor meerdere hoofstukke te versprei, word die inhoud van dié bespreking egter vir doelmatigheidsredes in een hoofstuk aangebied.

<sup>55</sup> Let wel, die begrip raamwerkwetgewing word in hierdie studie gebruik as die meervoud van 'n raamwerkwet. 'n Verwysing na die frase "die voorgestelde raamwerkwet" verwys na 'n voorgestelde raamwerkwet ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid.

<sup>56</sup> Garrett 2005 *JCLI* 718. Sien ook Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 20.

<sup>57</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57. Khoza *The Role of Framework Legislation* 187 dui aan dat die term "raamwerkwetgewing" (*framework law*) 'n redelike nuwe en onderontwikkelde begrip in die regteorie en -praktyk is en eers werklik aandag begin geniet het in die kommentaar van die *CESCR* rakende die regte vervat in die *ICESCR*. Sien par 4.2.4 hierdie studie. Khoza *The Role of Framework Legislation* 187 wys verder tereg daarop dat daar min literatuur of wetenskaplike werk



'n Raamwerkwet stel gevolglik breë regs- en operasionele beginsels daar sonder om noodwendig inhoud daaraan te verleen.<sup>58</sup> Inhoud word by wyse van daaropvolgende maatreëls verleen, insluitend daaropvolgende wetgewing, regulasies, administratiewe besluite, beleide en finansiële maatreëls.<sup>59</sup> Die algemene aard van raamwerkwetgewing word opsommenderwys soos volg verwoord:

Insofar as it establishes a general frame for action, framework legislation does not regulate the areas it covers in detail. Instead, it lays down general principles and obligations but leaves it to implementing legislation and other authorities to determine specific measures to be taken to realize such obligations, possibly within a given time frame.<sup>60</sup>

Die primêre doelstelling van raamwerkwetgewing is om as 'n gekoördineerde hulpmiddel vir die implementering van, onder andere, nasionale strategieë en beleide te dien.<sup>61</sup> Doelstellings wat hieruit voortvloei, soos deur Khoza<sup>62</sup> geïdentifiseer, sluit in: (a) voorsiening vir die ontwikkeling van spesifieke beleide en wetgewing waar nodig; (b) die daarstelling van 'n stel rigtinggewende beginsels waaraan die ontwikkeling van beleid en regshervorming moet voldoen; (c) die harmonisering en integrasie van sekere maatreëls soos nodig; (d) die skep van strukture ten einde koördinasie tussen en verantwoordingspligtigheid van relevante

---

oor die algemene aard, omvang en toepassing van die begrip in 'n nasionale konteks is.

<sup>58</sup> Health Systems Trust 2005 <http://bit.ly/sbm5T5>. Sien ook *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57.

<sup>59</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57. Sien ook Health Systems Trust 2005 <http://bit.ly/sbm5T5>.

<sup>60</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57.

<sup>61</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 672. Garrett 2005 *JCLI* 741 dui aan dat raamwerkwetgewing interne koördineringsprobleme kan oplos veral wanneer 'n bepaalde oogmerk die aanneming van verskeie wetsontwerpe oor 'n periode van tyd gaan vereis.

<sup>62</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 672. Sien ook Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 20 en Garrett 2005 *JCLI* 741.

staatsorgane, departemente en nie-regering rolspelers te verseker;<sup>63</sup> (e) voorsiening van operasionele instrumente soos aanwysers, norme, teikens en doelwitte, of ten minste die liggaam/amptenaar verantwoordelik vir die daarstel van aanwysers, norme, teikens en doelwitte (gewoonlik binne 'n gestelde tydraamwerk),<sup>64</sup> en (f) voorsiening vir moniteringsmeganismes.

Alhoewel die genoemde doelstellings en eienskappe van raamwerkwetgewing algemeen van aard is, kan die vakgebied waarbinne die raamwerkwet moet funksioneer ook spesifieke eienskappe en duidelike doelstellings vereis.<sup>65</sup>

### **6.3 Verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie**

Soos reeds aangedui,<sup>66</sup> is die primêre doel van 'n raamwerkwet om as 'n gekoördineerde hulpmiddel vir die implementering van, onder andere, nasionale strategieë en beleide te dien.<sup>67</sup> In hierdie verband word daarop gewys dat:

... it seeks to get a systematically defined and complex process of implementation of the right started by, first and foremost, identifying

---

<sup>63</sup> Aansluitend tot bogenoemde dui Garrett 2005 *JCLI* 733 aan dat raamwerkwetgewing: (a) kan dui op die wetgewer se besluit om 'n bepaalde probleem of kwessie op te los of aan te spreek; (b) neutrale reëls neerlê; en (c) gekoördineerde optrede fasiliteer. Garrett 2005 *JCLI* 733 waarsku egter teen blote simboliese raamwerkwetgewing, naamlik waar 'n raamwerkwet slegs gepromulgeer word as 'n herverkiesingstrategie deurdat dit voorkom of die wetgewer aandag aan 'n probleem gee sonder dat daar noodwendig inhoud aan die wet verleen word by wyse van daaropvolgende beleide, regulasies ens.

<sup>64</sup> Khoza *Legislating for the Right to Food* 197. Sien par 6.6.11 van hierdie studie.

<sup>65</sup> So bv dui Nel en Du Plessis 2001 *SAJELP* 1 aan dat wat omgewingsbestuur betref, raamwerkwetgewing in die algemeen vier eienskappe toon, naamlik die insluiting van: (a) generiese regselemente; (b) 'n buigbare benadering om veranderende omstandighede aan te spreek; (c) toegewyde, spesifieke sektorale wetgewing; en (d) die insluiting van omgewingsbeleid en beginsels. Sien ook Van der Linde *National Environmental Management Act* 195.

<sup>66</sup> Sien par 6.2 van hierdie studie.

<sup>67</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 672.

duplications, gaps and obstacles encountered in implementing the current legislative and policy measures.<sup>68</sup>

Khoza<sup>69</sup> dui aan dat raamwerkwetgewing, as wetgewende maatreël, deel vorm van die heerskappy van die reg<sup>70</sup> en versterk gevolglik die idee dat die samelewing primêr deur wetgewing gereguleer moet word en sekondêr deur beleid. Wetgewing moet derhalwe beleid rig en beleid moet dienooreenkomstig aan die beginsels wat in wetgewing gestel is, voldoen.<sup>71</sup> Indien beleid nie deur spesifieke wetgewing gerig word nie, kan beleid voorsiening maak vir te veel buigsaamheid en onsekerheid.<sup>72</sup> Dit moet gevolglik ook in gedagte gehou word dat beleid op enige gegewe oomblik deur die uitvoerende gesag gewysig kan word sonder die betrokkenheid van of konsultasie met die wetgewende gesag.<sup>73</sup>

Weens die moontlike insluiting van operasionele instrumente soos norme, aanwysers, tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte, word raamwerkwetgewing ook dikwels as 'n getransformeerde beleidsraamwerk<sup>74</sup> beskou, aangesien sodanige operasionele instrumente gewoonlik eerder in beleid as in wetgewing aangetref word.<sup>75</sup>

---

<sup>68</sup> Khoza 2004 SAJHR 672.

<sup>69</sup> Khoza 2004 SAJHR 669.

<sup>70</sup> *Rule of law.*

<sup>71</sup> Khoza 2004 SAJHR 669-670.

<sup>72</sup> Khoza 2004 SAJHR 669-670.

<sup>73</sup> Khoza 2004 SAJHR 669. Aan die ander kant waarsku Khoza 2004 SAJHR 669 dat terwyl wetgewing in die proses is om ontwikkel te word of waar daar verdragings in die implementering van die raamwerk is, bestaande beleid verskerp moet word en geïmplementeer moet word totdat die raamwerk aangeneem word en die beleid in lyn met die wet gebring word. Soos reeds aangedui, sien par 1.1 van hierdie studie, is daar tans geen omvattende en oorkoepelende nasionale raamwerk vir voedsel nie en word daar gevolglik op die IFSS gesteun.

<sup>74</sup> *Transformed policy framework.*

<sup>75</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 197. Khoza *The Role of Framework Legislation* 197 dui aan dat deur bogenoemde operasionele implemente in 'n raamwerk in te sluit, die raamwerk as 'n sistematiese benadering en lewensvatbare instrument dien om die vordering tot die toenemende verwesenliking van die betrokke reg te meet en te monitor en kan die raamwerk as radikaal transformierend beskou word. Khoza *Legislating for the Right to Food* 197 dui verder aan dat indien die raamwerk slegs 'n liggaam of betrokke minister/amptenaar

Selfs al maak die raamwerkwet voorsiening vir die genoemde operasionele instrumente, word die implementering, toepassing en uitvoering van sodanige operasionele instrumente by wyse van daaropvolgende beleid en/of strategie bepaal. Die belang daarvan om in die raamwerkwet voorsiening vir die genoemde operasionele instrumente te maak,<sup>76</sup> is daarin geleë dat indien die vereiste monitering (soos in die raamwerkwet vereis) nie nagekom word nie,<sup>77</sup> sodanige versuim nie bloot nie-nakoming van beleid- of strategiese maatreëls is nie, maar wel nie-nakoming van 'n wetgewende bepaling(s) is.

#### **6.4 Voordele van raamwerkwetgewing**

Gedurende 1999-2004<sup>78</sup> is die voordele wat 'n raamwerkwet in die Suid-Afrikaanse konteks kan bied uitgelig, naamlik dat 'n nasionale omvattende en gekoördineerde raamwerkwet:

- (a) 'n omskrywing van die inhoud van die reg op toegang tot voldoende voedsel en gepaardgaande beginsels kan verskaf;<sup>79</sup>

---

verplig om, onder andere, aanwysers te ontwikkel, sodanige insluiting matig transformierend is. Van die hoofpunte van kritiek teen die Konsepwetsontwerp sluit juis die onbevredigende hantering van aanwysers, norme, teikens en doelwitte in die konsepwetsontwerp. Sien par 6.6.11 van hierdie studie vir 'n bespreking rakende die insluiting van norme, aanwysers en tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte in die voorgestelde raamwerkwet.

<sup>76</sup> Hetsy deur insluiting van aanwysers, norme, teikens en doelwitte of deur die liggaam/amptenaar verantwoordelik vir die daarstel van sodanige operasionele instrumente te identifiseer.

<sup>77</sup> Ook in die geval waar die geïdentifiseerde liggaam of amptenaar versuim om aanwysers te ontwikkel of meetbare norme, tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte vas te stel.

<sup>78</sup> Sedert *General Comment No 12* gedurende 1999 gepubliseer is maar ook sedert die Konstitusionele Hof uitspraak in die *Grootboom*-saak in 2001 gelewer het. Die Konsepwetsontwerp is gedurende 2002 opgestel en die *FIAN* seminaar het gedurende 2003 plaasgevind.

<sup>79</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation*; Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 22; FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 4; en FAO *Right to Food in Practice* 15. Sien par 6.6.3 van hierdie studie.

- (b) die bereikbaarheid van die reg kan versterk deur voorsiening te maak vir konkrete remedies in gevalle van inbreukmaking;<sup>80</sup>
- (c) menseregtenorme en grondwetlike beginsels kan afdwing;<sup>81</sup>
- (d) die onderlinge afhanklikheid van regte kan beklemtoon;<sup>82</sup>
- (e) as vertrekpunt vir die identifisering van skuiwergate en gapings in die bestaande regsraamwerk kan dien;<sup>83</sup>
- (f) voorsiening kan maak vir beter koördinasie en verbeterde verantwoordingspligtigheid deur spesifieke verantwoordelikhede aan die verskillende regeringsfere, staatsdepartemente, -organe, -liggame en nie-regering rolspelers toe te ken;<sup>84</sup>
- (g) geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur kan bevorder deur voorsiening te maak vir oorkoepelende en gekoördineerde implementering van nasionale strategieë en beleide sowel as sektorale wetgewing verbandhoudend tot die reg op toegang tot voldoende voedsel;<sup>85</sup> en
- (h) kan dien as 'n wyse vir die meet en monitering van vordering in die verwesenliking van die sosio-ekonomiese reg deur voorsiening te maak vir norme en tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Khoza 2004 SAJHR 677.

<sup>81</sup> Insluitend deursigtigheid, deelname en verantwoordingspligtigheid. Sien Khoza *The Role of Framework Legislation* 194 asook para 3.4 en 6.6.4 van hierdie studie.

<sup>82</sup> Coomans en Yakpo 2004 AHRLJ 21. Sien ook par 3.4.1 van hierdie studie.

<sup>83</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 194 en FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 4. Sodoende maak dit ook voorsiening vir die ontwikkeling van beleid en spesifieke wetgewing in sekere areas waar behoefte daaraan bestaan. Sien Khoza *The Role of Framework Legislation* 194.

<sup>84</sup> Khoza 2004 SAJHR 677; Khoza *The Role of Framework Legislation* 194 en 196; FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 4, 54; FAO *Right to Food in Practice* 15; en Coomans en Yakpo 2004 AHRLJ 22.

<sup>85</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 194; FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 4; en FAO *Right to Food in Practice* 15.

<sup>86</sup> Khoza 2004 SAJHR 677; Coomans en Yakpo 2004 AHRLJ 22 en FAO *Right to Food in Practice* 15.

'n Raamwerkwet sal dien as 'n bevestiging van die regering se verbintenis tot die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*.<sup>87</sup>

Tans bestaan daar egter geen wet wat effek aan die reg op toegang tot voldoende voedsel op 'n geïntegreerde en oorkoepelende wyse verleen nie en poog die Suid-Afrikaanse regering, soos reeds aangedui,<sup>88</sup> om voedselsekerheid by wyse van programme, beleid- en strategiese maatreëls aan te spreek.<sup>89</sup> Sodanige pogings word aangevul deur 'n verskeidenheid sektorale wetgewing, insluitend wetgewing verbandhoudend tot water, landbou, grond, die produksie en bemarking van voedsel, etikettering van produkte, verbruikersbeskerming, voedselveiligheid, onderwys, maatskaplike sekerheid, arbeidsaangeleenthede, handel, natuurlike hulpbronne en gesondheidsorgdienste.<sup>90</sup>

Gevolge verbandhoudend met die afwesigheid van 'n nasionale oorkoepelende en geïntegreerde raamwerkwet word uitgelig as:

... effects of maintaining a fragmented, and often weak and inadequate legislative system relating to the implementation of the right to sufficient food at the expensive of people's basic needs, human dignity

---

<sup>87</sup> Dit is duidelik dat die aanneem van 'n raamwerkwet ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse konteks, sal neerkom op die nakoming van 'n grondwetlike plig eerder as wat dit simboliese waarde dra, soos na verwys deur Garrett 2005 *JCLI* 733-734. Sien ook par 6.2 van hierdie studie. In die Suid-Afrikaanse konteks sal 'n raamwerkwet dien as nakoming van die staatsplig om, onder andere, wetgewende maatreëls te neem ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel, binne beskikbare middele, toenemend te verwesenlik soos vereis in a 27(2) van die *Grondwet*. Khoza *The Role of Framework Legislation* 197 dui in hierdie verband aan dat: "By adopting framework legislation, government would be making a firm political and legislative statement that it is committed to realising the constitutional right to food progressively, and would ensure immediate access to basic food needs for those most vulnerable (i.e. those in desperate crisis)."

<sup>88</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>89</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 664, 678 en Khoza *The Role of Framework Legislation* 189. Insluitend die *IFSS*, beleid en ander programme. Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>90</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 4, 189. Sien ook Khoza *The Role of Framework Legislation* 195 en Khoza 2004 *SAJHR* 678. Sien par 1.1 en veral hfst 7 van hierdie studie vir 'n bespreking van die hersiening van sektorale wetgewing.

and life. Without such law, there is also no assured way of measuring progress in and monitoring the implementation of the right.<sup>91</sup>

Die Nasionale Departement van Landbou het gedurende 2001/2002 voorgestel dat die gefragmenteerde benadering tot voedselsekerheid aangespreek moet word deur onderskeidelik: (a) 'n poging tot 'n raamwerkwet, naamlik die Konsepwetsontwerp, te onderneem; en (b) strategiese maatreëls te ontwikkel. Soos aangedui<sup>92</sup> het die Departement eerder op laasgenoemde roete besluit, vandaar die geïntegreerde voedselsekerheidsstrategie, naamlik die *IFSS*.<sup>93</sup>

### **6.5 *Konsepwetsontwerp: National Food Security Draft Bill***

Soos aangedui is die Konsepwetsontwerp 'n poging deur die staat om die gefragmenteerde benadering tot voedselsekerheid aan te spreek en om gevolg te gee aan die grondwetlike plig om redelike wetgewende maatreëls te neem ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel in toenemende mate te verwesenlik.<sup>94</sup>

Die Konsepwetsontwerp maak voorsiening vir:

- (a) nasionale voedselsekerheidsbestuursbeginsels;<sup>95</sup>
- (b) instellings wat kruis-sektorale integrasie en koördinasie sal bestuur, koördineer en bevorder.<sup>96</sup> Die Konsepwetsontwerp maak spesifiek voorsiening vir die stigting, samestelling en werksaamhede van 'n: (i)

---

<sup>91</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 197.

<sup>92</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>93</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>94</sup> Ooreenkomstig a 27(2) van die *Grondwet*. Sien ook die langtitel tot die Konsepwetsontwerp asook Khoza *The Role of Framework Legislation* 202. Die oogmerke, soos verwoord in die langtitel tot die Konsepwetsontwerp, sal onder par 6.6.2 van hierdie studie bespreek word.

<sup>95</sup> Sien a 2 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>96</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 202.

'n Nasionale Voedselsekerheid Adviserende Forum;<sup>97</sup> en (ii) Bestuurskomitee vir Voedselsekerheid.<sup>98</sup> Die Konsepwetsontwerp maak ook voorsiening vir die aanstelling en werksaamhede van 'n Nasionale Koördineerder;<sup>99</sup>

- (c) prosedures vir samewerkende bestuur, wat insluit voedselsekerheid implementeringsplanne en -bestuursplanne;<sup>100</sup>
- (d) bepalinge rakende geïntegreerde voedselsekerheidbestuur;<sup>101</sup>
- (e) voedselsekerheidbestuur samewerkingsooreenkomste;<sup>102</sup>
- (f) konflikthantering;<sup>103</sup>
- (g) internasionale verpligtinge en ooreenkomste;<sup>104</sup>
- (h) befondsing,<sup>105</sup> administrasie van die wet<sup>106</sup> en oorgangsmatreëls.<sup>107</sup>

Verskeie van bovermelde bepalinge stem ooreen met die algemene aard en doelstellings van raamwerkwetgewing,<sup>108</sup> naamlik die stel van rigtinggewende beginsels;<sup>109</sup> die skep van strukture ten einde koördinasie tussen en verantwoordingspligtigheid van relevante staatsorgane, departemente en nie-regering rolspelers te verseker<sup>110</sup> asook die harmonisering en

---

<sup>97</sup> Hierna die Nasionale Voedselsekerheidsforum of Forum. Sien aa 3-6 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>98</sup> Sien aa 7-12 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>99</sup> Sien aa 14-16 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>100</sup> *Co-operative governance*. Sien aa 17-22 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>101</sup> Sien aa 23-24 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>102</sup> Sien a 25 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>103</sup> Sien aa 26-31 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>104</sup> Sien aa 32-34 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>105</sup> Sien a 35 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>106</sup> Onder "Administrasie van die Wet" word aangeleenthede soos boetes, delegasie, appèlle en die uitvaardiging van regulasies asook 'n model voedselsekerheidbestuursverordeninge (*model food security management bylaws*) hanteer. Sien aa 36-43 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>107</sup> Sien aa 44-47 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>108</sup> Soos uiteengesit in par 6.2 van hierdie studie.

<sup>109</sup> Sien a 2 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>110</sup> Sien aa 3-16 van die Konsepwetsontwerp.



integrasië van maatreëls.<sup>111</sup> Volgens die voorrede het die Konsepwetsontwerp ten doel om as 'n raamwerk vir die integrasië van goeie voedselsekerheidsbestuur in alle ontwikkelingsaktiwiteite te dien. Wat aanwysers, norme, tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte betref, blyk dit dat die Konsepwetsontwerp matig transformerend van aard is, deurdat die Konsepwetsontwerp nie self die genoemde instrumente omvat nie, maar eerder die voorgestelde Nasionale Bestuurskomitee belas met die bepaling en ontwikkeling daarvan.<sup>112</sup>

Die Konsepwetsontwerp het egter onder hewige kritiek deurgeloop. Coomans en Yakpo<sup>113</sup> is van mening dat die Konsepwetsontwerp nie voldoende voorsiening maak vir hersiening van bestaande sektorale wetgewing nie<sup>114</sup> en ook nie 'n verbintenis tot die aanneming van verdere wetgewing ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel maak nie. Voorts word aangedui dat "... any institutionalised process of consultation of civil society is conspicuously absent from the draft bill."<sup>115</sup> Sonder om verder uit te brei, dui Khoza<sup>116</sup> aan dat die Konsepwetsontwerp nie aan die grondwetlike vereistes van deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid en deelname voldoen nie en ook nie voedselsekerheid of die reg op toegang tot voldoende voedsel omskryf nie. Voorts maak die

---

<sup>111</sup> Sien veral in hierdie verband samewerkende bestuur by wyse van voedselsekerheid implementeringsplanne en -bestuursplanne (aa 17-22); bepalinge rakende geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur (aa 23-24); en samewerkingsooreenkomste (a 25).

<sup>112</sup> Sien a 7(3)(a) van die Konsepwetsontwerp. Die daarstel van sleutel-prestasië aanwysers is deur die Departement van Landbou *IFSS* par 8 geïdentifiseer. Die Konsepwetsontwerp se versuim om genoemde operasionele implemente bevredigend aan te spreek, vorm deel van die hoofkritiek wat teen die Konsepwetsontwerp gelig is. Sien SAMRK *The Right to Food* 25-26 en Khoza 2004 *SAJHR* 682-683. Sien ook par 6.6.11 van hierdie studie vir 'n bespreking van aanwysers, norme, teikens en doelwitte.

<sup>113</sup> Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 32.

<sup>114</sup> Sien hfst 7 van hierdie studie vir 'n metodologiese bespreking oor die hersiening van bestaande sektorale wetgewing.

<sup>115</sup> Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 32. Sien ook para 3.4.2 en 6.6.12 van hierdie studie vir 'n bespreking van deelname.

<sup>116</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 682.

Konsepwetsontwerp nie voorsiening vir die daarstel van maatstawwe en prioriteite nie en ook nie vir 'n lys van verbode gedrag of oortredings nie.<sup>117</sup> 'n Ernstiger gebrek word deur Khoza<sup>118</sup> uitgewys, naamlik dat die Konsepwetsontwerp nie voorsiening maak vir ernstig behoeftige mense nie.<sup>119</sup>

Dit is egter opmerklik dat bovermelde kritiek nie na die feit verwys dat die Konsepwetsontwerp grotendeels die produk van 'n bykans woordelikse herhaling van bepalings uit die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* is nie. Alhoewel dié twee gebiede verskeie raakpunte deel, is dit die skrywer se opinie dat bepalings en terminologie eie aan omgewingsbestuur nie bloot arbitrêr op voedselsekerheid toegepas kan word nie. Ingevolge sodanige arbitrêre toepassing, geniet uitdagings uniek en relevant tot voedselsekerheid gevolglik nie voldoende aandag nie.

Inhoudelike kritiek teen die Konsepwetsontwerp is in verskeie publikasies gelewer, welke kritiek slegs die gebreke in die Konsepwetsontwerp uitlig sonder om aanbevelings in dié verband te maak.<sup>120</sup> Publikasies waarin die Konsepwetsontwerp bespreek word, dateer almal voor publikasie van die *FAO se Guide on Legislating for the Right to Food*. Dit is die skrywer se opinie dat die *Guide on Legislating for the Right to Food* (soos aangevul deur ander relevante bronne)<sup>121</sup> waardevolle riglyne bevat waarvolgens die Konsepwetsontwerp bespreek kan word ten einde sinvolle aanbevelings te

---

<sup>117</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 682.

<sup>118</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 682.

<sup>119</sup> Sien ook SAMRK *The Right to Food* 25-26. Verdere kritiek word onder verskeie opskrifte onder par 6.6 van hierdie hoofstuk genoem en toegelig.

<sup>120</sup> Sien bv Khoza 2004 *SAJHR* 682; Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 32; en SAMRK *The Right to Food* 25-26.

<sup>121</sup> Insluitend die *IFSS* en bestaande raamwerkwetgewing ter verwesenliking van ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte soos gelys in par 6.1 van hierdie studie.

kan maak vir 'n voorgestelde raamwerkwet en so ook hierdie studie van ander te onderskei, welke bespreking in paragraaf 6.6 volg.<sup>122</sup>

## **6.6 Moontlike inhoud van die voorgestelde raamwerkwet**

### *6.6.1 Inleidende opmerkings: voorafgaande assessering*

In ooreenstemming met die primêre doel van raamwerkwetgewing, sal die algemene of oorkoepelende oogmerk van die voorgestelde raamwerkwet wees om die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid te verwesenlik.<sup>123</sup> Uit bogenoemde algemene oogmerk is dit noodsaaklik dat die raamwerkwet sub-oogmerke moet identifiseer ten einde die reg op toegang tot voedsel te verwesenlik.<sup>124</sup> Sub-oogmerke word gewoonlik geïdentifiseer by wyse van 'n *Right to Food Assessment*, welke assessering die opstel van die raamwerkwet moet voorafgaan. Sodanige assessering identifiseer prioriteitsareas wat spesifieke aandag in daaropvolgende regs-, beleid- of institusionele raamwerke moet geniet.<sup>125</sup> Die

---

<sup>122</sup> Soos reeds aangedui, het literatuur rakende 'n voorgestelde raamwerkwet die afgelope paar jaar afgeneem en wys vorige studies dus nie op die waarde wat die FAO se *Guide on Legislating for the Right to Food* bied nie. Deurdad die Konsepwetsontwerp tesame met bepalings in ander raamwerkwetgewing ter verwesenliking van sosio-ekonomiese regte aan die hand van die riglyne in die *Guide on Legislating for the Right to Food* in hierdie hoofstuk krities bespreek word en aanbevelings dienooreenkomstig gemaak word, word hierdie studie van ander voorafgaande soortgelyke studies onderskei. Moontlike bepalings vir die voorgestelde raamwerkwet sal telkens, tensy anders aangedui, gekenmerk word aan: (a) 'n algemene bespreking van die tersaaklike bepaling soos voorgestel deur die *Guide on Legislating for the Right to Food*; (b) gevolg deur 'n kontekstualisering van die bepaling in die Suid-Afrikaanse reg en in die Konsepwetsontwerp; en (c) afgesluit deur aanbevelings vir insluiting in die voorgestelde raamwerkwet. Dit moet in gedagte gehou word dat die aspekte wat die *Guide on Legislating for the Right to Food* aanraak, elk individuele studies regverdig. Weens die aard en die omvang van hierdie studie sal slegs die implikasies vir insluiting van elk van die aspekte in die voorgestelde raamwerkwet aangeraak word.

<sup>123</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 67.

<sup>124</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 68.

<sup>125</sup> FAO *Guide to Conducting a Right to Food Assessment* v.

*Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>126</sup> lig dié toedrag van sake soos volg toe:

If lack of access to natural resources and/or extensive discriminatory practices have been identified<sup>127</sup> as being among the main obstacles for the enjoyment of the right to food in a country, a framework law could list undertaking agrarian reform, eliminating and preventing discrimination ... or raising level of education, training and access to opportunities for the most vulnerable individuals.

Die belang van 'n voorafgaande assessering word soos volg toegelig:

[F]ood security and vulnerability analysis includes the identification and characterization of food insecure and vulnerable population groups. It provides baseline information that allows planners and other decision makers to establish targets and benchmarks against which to monitor progress.<sup>128</sup> In-country experience shows that a sound assessment of the nature, extent and causes of food insecurity is necessary in order to realize the right to food. Without a solid and valid understanding of the root causes of hunger, targeted laws, policies and institutional regulations cannot be established that are conducive to the realization of the right. In other words, without a reasonable consensus on causality, it is unlikely there will be a consensus on solutions.<sup>129</sup>

'n Voorafgaande assessering word gevolglik voorgestel voordat die voorgestelde raamwerkwet opgestel word, ten einde te verseker dat die

---

<sup>126</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 68.

<sup>127</sup> Soos uitgelig nadat 'n *Right to Food Assessment* onderneem is.

<sup>128</sup> Sien ook par 6.6.11 van hierdie studie vir 'n bespreking van monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte.

<sup>129</sup> *FAO Guide to Conducting a Right to Food Assessment* 12. Alhoewel die belang van 'n voorafgaande assessering vir verdere optrede uit bogenoemde aanhaling blyk, val 'n bespreking van so 'n voorafgaande assessering buite die omvang van hierdie studie. Dit is wel van belang om te vermeld dat die *FAO* gedurende 2009 'n *Guide to Conducting a Right to Food Assessment* gepubliseer het. Die *Guide to Conducting a Right to Food Assessment* vorm deel van die *Right to Food Methodological Toolbox* soos in par 2.4.2 van hierdie studie aangedui is. Die gids bevat, onder andere, aanwysers vir die reg op voldoende voedsel assessering, ten einde lande behulpsaam te wees in die uitvoer van so 'n assessering. Sodanige aanwysers sluit in aanwysers met betrekking tot: (a) voedselverbruik; (b) kind proteïen-energie wanvoeding; (c) mikro-nutriënt wanvoeding; (d) die voorkoms van siektes; (e) beskikbaarheid van voedsel; (f) finansiële toeganklikheid van voedsel; (g) gesondheidsorg en sanitasie; en (h) begrotings. Sien *FAO Guide to Conducting a Right to Food Assessment* 77-88. Sien ook par 6.6.11 van hierdie studie vir 'n bespreking van monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte.

aspekte wat die raamwerkwet uiteindelik aanspreek relevant tot werklike uitdagings is, en nie bloot kopiëring uit ander wetgewing nie.<sup>130</sup>

## 6.6.2 Langtitel en voorrede: kontekstualisering en beweegredes

### 6.6.2.1 Algemeen

Terwyl die aangeleenthede wat in 'n wet behandel word, in breë hooftrekke in die langtitel van die betrokke wet uiteengesit word,<sup>131</sup> word die beweegrede(s) vir die wetgewer se besluit om die wet te promulgeer gewoonlik in die voorrede tot dié wet uiteengesit.<sup>132</sup> Dienooreenkomstig sal die voorrede tot die raamwerkwet die regering se verbintenis tot die

---

<sup>130</sup> Sien par 6.5 van hierdie studie waarin aangedui is dat die Konsepwetsontwerp grotendeels 'n woordelike herhaling van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* is.

<sup>131</sup> Botha *Wetsuitleg* 21 dui aan dat die langtitel 'n kort opsomming is van die kwessies wat in die wet aangespreek word. Terwyl die moontlike *titel* van die voorgestelde raamwerkwet nie in detail in hierdie studie bespreek gaan word nie, word die volgende opmerkings wel uitgelig, naamlik dat die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 66 voorstel dat ten einde die raamwerkwet van ander voedselverwante wetgewing (bv wetgewing met betrekking tot voedselveiligheid en –kwaliteit) te kan onderskei, dit wenslik is dat die woorde *Law on the Right to Food* (of iets soortgelyk) in die titel van die raamwerkwet moet verskyn. Eweneens is dit in orde as die begrip *voedselsekerheid* in plaas van die *reg op voedsel* in die titel verskyn, soos wat die geval met die Konsepwetsontwerp is, naamlik die *National Food Security Draft Bill*. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 67 en 273. Voorts word dit aanbeveel dat solank dit duidelik uit die inhoud en struktuur van die wet blyk dat dieselfde wetgewende tegniek as vir raamwerkwetgewing gebruik is, die woord *raamwerk* ook nie in die titel hoef te verskyn nie. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 67. Alhoewel die begrip *raamwerkwet* nie in die titel van die Konsepwetsontwerp verskyn nie, is dit wel duidelik, soos reeds in par 6.5 aangedui, dat die Konsepwetsontwerp verskeie aspekte aanspreek wat kenmerklik van raamwerkwetgewing en gevolglik as 'n raamwerkwet sou kwalifiseer (ten spyte van genoemde tekortkominge). In ooreenstemming met ander raamwerkwetgewing ter verwesenliking van sosio-ekonomiese regte, is dit ook gevolglik gepas dat die begrip *Nasionale* in die titel verskyn. Sien bv die *National Health Act* 61 van 2003 en die *Nasionale Waterwet* 36 van 1998. In die lig van die voorafgaande bespreking word dit aanbeveel dat die voorgestelde raamwerkwet heet die *National Food Security Act of the South African Food Security Act*. Dit moet gevolglik uit die titel van die raamwerkwet blyk, dat dié wet dien as die oorkoepelende nasionale wet.

<sup>132</sup> Die voorrede tot 'n wet plaas gewoonlik die betrokke wet in konteks. Sien in hierdie verband *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 66.

verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid bevestig.<sup>133</sup>

#### 6.6.2.2 Suid-Afrikaanse konteks

In ooreenstemming met die primêre beweegrede vir die aanneming van 'n voorgestelde raamwerkwet, naamlik die staat se grondwetlike plig om wetgewende maatreëls<sup>134</sup> te tref om die reg op toegang tot voldoende voedsel in toenemende mate te verwesenlik, word sodanige beweegrede in beide die langtitel van en voorrede tot die Konsepwetsontwerp bevestig. Die langtitel van die Konsepwetsontwerp dui aan dat die Konsepwetsontwerp ten doel het om, onder andere, voorsiening te maak vir:

... the obligation, realisation and fulfillment [*sic*] of the fundamental right to food, as enshrined in the Constitution, through legislation ...

Die voorrede tot die Konsepwetsontwerp skets die konteks waarbinne die aanneming van wetgewing in hierdie verband regverdig word, naamlik dat talle Suid-Afrikaanse inwoners voedseltekort, wanvoeding en werkloosheid ervaar en dat die staat:

... must respect, protect, promote and fulfill<sup>135</sup> this obligation<sup>136</sup> as to the fundamental right of everyone to food and strive to meet the basic needs of the people.

---

<sup>133</sup> Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 66 dui aan dat die voorrede tot die raamwerkwet bv kan verwys na toepaslike internasionale instrumente waartoe die land 'n party is (bv die *ICESCR*, *CRC* en *CEDAW*) asook toepaslike regionale instrumente om sodoende die regering se verbintenis tot die verwesenliking van die reg op voedsel te illustreer. Sien ook *General Comment 12* par 29.

<sup>134</sup> Tesame met ander maatreëls soos deur a 27(2) van die *Grondwet* vereis. Sien par 5.3-5.4 van hierdie studie. Sien ook die waarde wat die Konstitusionele Hof aan raamwerkwetgewing ter verwesenliking van sosio-ekonomiese regte in die *Grootboom*-saak par 40 geheg het. Sien par 6.1 van hierdie studie.

<sup>135</sup> Verwysend natuurlik na die bewoording van a 7(2) van die *Grondwet*.

<sup>136</sup> Vroeër in die voorrede na verwys as: "the fundamental right to food as enshrined in the Bill of Rights of the Constitution."

Dit is opmerklik dat beide die langtitel van en voorrede tot die Konsepwetsontwerp na die *reg op voedsel* verwys en nie die reg op *toegang tot voldoende voedsel* soos verwoord in die *Grondwet* nie.<sup>137</sup> Die verwysing na "through legislation and other reasonable measures" in die langtitel is duidelik 'n verwysing na artikel 27(2) van die *Grondwet* en weerlê dus die vermoede dat "the right to food" in die langtitel en voorrede as sambreelterm gebruik word vir die drie voedselverwante bepalings in die *Grondwet*, naamlik: (a) elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel;<sup>138</sup> (b) kinders se reg op basiese voeding;<sup>139</sup> en (c) aangehoudenes, insluitend gevangenes, se reg op die voorsiening, op staatskoste, van toereikende voeding.<sup>140</sup> Sodanige weglating van die kwalifikasie *toegang tot* is opmerklik nie net weens die tekstuele verskil met die bewoording van die *Grondwet* nie, maar ook vanweë die feit dat die Konsepwetsontwerp opgestel is na die Konstitusionele Hof se uitspraak in die *Grootboom*-saak. Soos reeds aangedui,<sup>141</sup> het die Konstitusionele Hof in die *Grootboom*-saak<sup>142</sup> klem gelê op *toegang tot* die sosiale goedere gelys in artikels 26(1) en 27(1) van die *Grondwet* en nie die reg op die sosiale goedere self nie.<sup>143</sup> Toegang word wel later in die Konsepwetsontwerp aangespreek in die lig van, onder andere: (a) toeganklikheid van voedsel;<sup>144</sup> (b) toegang tot grond, voedselproduksie en waterhulpbronbestuur;<sup>145</sup> (c) toegang tot maatskaplike

---

<sup>137</sup> Sien par 5.4 van hierdie studie.

<sup>138</sup> A 27(1)(b) van die *Grondwet*. Sien par 5.4 van hierdie studie.

<sup>139</sup> A 28(1)(c) van die *Grondwet*.

<sup>140</sup> A 35(2)(e) van die *Grondwet*.

<sup>141</sup> Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>142</sup> *Grootboom*-saak par 38.

<sup>143</sup> Sien par 5.3.2 van hierdie studie. Die Konsepwetsontwerp is voorts in dieselfde jaar (2002) opgestel as die jaar waarin die Konstitusionele Hof uitspraak in die *TAC*-saak gelewer het en weer eens klem op *toegang tot* die sosiale goedere en nie die sosiale goedere (in die geval gesondheidsorgdienste) self, gelê het. Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>144</sup> Welke toeganklikheid binne die definisie van voedselsekerheid val. Sien par 2.2 van hierdie studie.

<sup>145</sup> Aa 1 en 2(4)(a) van die Konsepwetsontwerp.

sekerheid en welsyndienste; en (d) billike en verantwoordbare toegang tot voedselhulpbronne, voordele en dienste.<sup>146</sup>

Verdere beweegredes gelys in die voorrede van die Konsepwetsontwerp sluit in die wenslikheid om: (a) instellings verantwoordelik vir nasionale voedselsekerheid te vestig;<sup>147</sup> (b) 'n raamwerk vir geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur te ontwikkel;<sup>148</sup> (c) beginsels neer te lê wat die uitoefening van funksies wat voedselsekerheid raak begelei;<sup>149</sup> en (d) die beskikbaarheid, toereikendheid, toeganklikheid, benutting, sekerheid, veiligheid, voldoenbaarheid, verspreiding, stoor, verkryging en handel van voedsel te reguleer, ontwikkel, monitor en toesig oor te hou.<sup>150</sup>

### 6.6.2.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

Dit is belangrik dat die voorrede tot die voorgestelde raamwerkwet die nodige konteks skep en beweegredes vir die aanneming van die raamwerkwet aandui met korrekte verwysing na artikel 27(1)(b) en 27(2) van die *Grondwet*. Sodanige kontekstualisering moet juis klem lê op die reg as 'n *toegangsreg* en dat die beweegrede vir promulgasie van die wet juis daarin geleë is om te dien as oorkoepelende en geïntegreerde nasionale wet wat sal dien oor die breë regsraamwerk<sup>151</sup> wat deel uitmaak van die staat se maatreëls om 'n instaatstellende omgewing te skep waarin

---

<sup>146</sup> A 2(4)(c) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>147</sup> In a 3 van die Konsepwetsontwerp word voorsiening gemaak vir 'n Nasionale Voedselsekerheid Adviserende Forum (reeds afgekort na die Nasionale Voedselsekerheidsforum) en in a 7 vir 'n Bestuurskomitee vir Voedselsekerheid.

<sup>148</sup> Sien aa 21-22 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>149</sup> Sien a 2 van die Konsepwetsontwerp sowel as par 6.6.4 van hierdie studie.

<sup>150</sup> Alhoewel die voorrede tot die Konsepwetsontwerp genoemde aangeleenthede as beweegredes lys, bevat die Konsepwetsontwerp egter geen konkrete, tyd-gedefinieerde aanwysers, norme, teikens of doelwitte met betrekking tot dié aangeleenthede nie. Hierdie aspek sal onder par 6.6.11 van hierdie studie toegelig word.

<sup>151</sup> Bestaande uit wetgewing, beleide, strategieë en programme.



individue en groepe *toegang* tot voldoende voedsel kan geniet.<sup>152</sup> Alhoewel sodanige beweegrede in die voorrede tot die Konsepwetsontwerp genoem word, moet die grondwetlike beweegrede egter korrek na die bewoording van die artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* verwys, naamlik "elkeen se reg op *toegang*<sup>153</sup> tot voldoende voedsel."<sup>154</sup>

Bykomend tot die langtitel en voorrede word die insluiting van 'n afsonderlike artikel wat spesifiek die doel en oogmerke van die raamwerkwet uiteensit, aanbeveel.<sup>155</sup>

### 6.6.3 *Definisies*

#### 6.6.3.1 Algemeen

Soos reeds aangedui,<sup>156</sup> is een van die voordele van 'n raamwerkwet juis daarin geleë dat dit die geleentheid bied om normatiewe inhoud aan regte, begrippe en terme te verleen.<sup>157</sup>

---

<sup>152</sup> Verwysend natuurlik na die fasiliteringsaspek van die plig om 'n reg te verwesenlik deurdat die staat 'n instaatstellende omgewing moet skep waarin individue en groepe die betrokke reg kan geniet. Sien para 2.3 en 5.4 van hierdie studie. Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85 verwys na sodanige fasiliteringsplig as "providing a framework of laws and policies that assist individuals and groups to enjoy the rights" waarvan 'n raamwerkwet natuurlik 'n oorkoepelende, omvattende en integrerende rol oor sodanige regsraamwerk sal vervul. Maatreëls gerig op die daarstel van 'n instaatstellende omgewing in die konteks van voedsel, het natuurlik te make met die toeganklikheid (finansieel, fisies en maatskaplik) van beskikbare voedsel in "[t]he availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture..." soos geformuleer in *General Comment 12* par 8.

<sup>153</sup> Eie beklemtoning.

<sup>154</sup> So verwys die voorredes tot die *Behuisingswet* en die *Maatskaplike Behuisingswet* korrek na elkeen se reg op *toegang* tot geskikte behuising (soos verwoord in a 26(1) van die *Grondwet*) en die voorrede tot die *Maatskaplike Bystandswet* na elkeen se reg op *toegang* tot maatskaplike sekerheid (soos verwoord in a 27(1)(c) van die *Grondwet*) en die voorrede tot die *National Health Act* na elkeen se reg op *toegang* tot gesondheidsorgdienste (soos verwoord in a 27(1)(a) van die *Grondwet*).

<sup>155</sup> Sien bv a 2 van die *Nasionale Waterwet*. Dit is opmerklik dat die beweegredes in die voorrede tot die *Nasionale Waterwet* kortliks en saaklik uiteengesit word en dat die doel en oogmerke van die raamwerkwet self in meer detail in a 2 ("Doel van Wet") uiteengesit word.

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>158</sup> waarsku egter dat die definisie-artikel waarin woorde en begrippe in 'n wet omskryf word,<sup>159</sup> nie bloot as 'n woordelys<sup>160</sup> van menseregte of voedselverwante terme in die algemeen moet dien nie, maar dat slegs daardie terme en begrippe wat werklik in die wet verskyn, omskryf moet word. Die belang van 'n definisie-artikel word dienooreenkomstig uitgelig as die verwysingspunt vir terminologie ten einde ooreengekome en spesifieke inhoud en betekenis aan sekere terme wat in 'n wet voorkom, te verleen.<sup>161</sup>

Daar word aan die hand gedoen dat ten minste die volgende terme en begrippe in die voorgestelde raamwerkwet omskryf moet word, naamlik:<sup>162</sup> (a) voedsel; (b) voedselsekerheid; (c) voldoenbaarheid; (d) kwesbaarheid; (e) openbare gesag; en (f) die reg op (toegang tot) voldoende voedsel. Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>163</sup> is voorts van mening dat definisies van 'n aantal internasionale menseregte instrumente verkry kan word, soos die *ICESCR*<sup>164</sup> of soos voorgestel deur relevante internasionale agentskappe wat met voedselverwante aangeleenthede werk, soos die *FAO* en die *World Health Organisation (WHO)*.

---

<sup>156</sup> Sien par 6.4 van hierdie studie.

<sup>157</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 670.

<sup>158</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 71.

<sup>159</sup> Gewoonlik vervat in a 1 van 'n wet.

<sup>160</sup> *Glossary*.

<sup>161</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 71. Botha *Wetsuitleg* 21 verwys na die definisie-artikel in 'n wet as die "'interne woordeboek' vir die betrokke wetgewing."

<sup>162</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 72. Sien ook *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 72-78 vir moontlike omskrywings van die terme en begrippe.

<sup>163</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 72.

<sup>164</sup> Veral soos toegelig in *General Comment 12* para 8-13.

### 6.6.3.2 Suid-Afrikaanse konteks

#### *Algemeen*

Die belangrikste omskrywings, soos voorgestel deur die *Guide on Legislating for the Right to Food*,<sup>165</sup> word vervolgens kortliks toegelig.

#### *(a) Omskrywing van voedsel*

In ooreenstemming met die aanbevelings van die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>166</sup> word *voedsel* in die Konsepwetsontwerp<sup>167</sup> omskryf as:

... everything originating from biological sources and water, whether processed or not, which is designated as eatables and beverages for human consumption, including food additive material, food raw material and other materials used in the process of preparation, processing and of the making of eatables or beverages.<sup>168</sup>

Die insluiting van water en "beverages" in bogenoemde definisie, is in ooreenstemming met die aanbeveling dat voedsel nie net soliede voedsel insluit nie, maar ook vloeibare voeding.<sup>169</sup>

#### *(b) Omskrywing van voedselsekerheid*

In ooreenstemming met die aanbevelings van die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>170</sup> word *voedselsekerheid* in die Konsepwetsontwerp omskryf as:

---

<sup>165</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 72.

<sup>166</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 72 en 274.

<sup>167</sup> A 2 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>168</sup> Dit moet genoem word dat die definisie van voedsel in a 1 van die Konsepwetsontwerp, 'n woordelike herhaling van a 1(1) van die *Act of the Republic of Indonesia on Food 7* van 1996 is. Ook die omskrywing van *processed* in die Konsepwetsontwerp is 'n woordelike herhaling van a 1(2) van die *Act of the Republic of Indonesia on Food 7* van 1996, naamlik "eatables or beverages, the result of a process in a certain manner or method, with or without additives."

<sup>169</sup> *Liquid nourishment*. Ziegler 2001 beskikbaar by <http://bit.ly/toHf6U>.

... access by all people at all times to adequate, safe and nutritious food for a healthy and productive life.<sup>171</sup>

As omskrywing van voedselsekerheid, soos aanvaar tydens die *World Food Summit* van 1996<sup>172</sup> en later in die *Voluntary Guidelines*<sup>173</sup> bevestig, word eerder aanbeveel:

Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.<sup>174</sup>

Dit is belangrik om daarop te let dat *maatskaplike* toegang in 2001 bygevoeg is tot die algemeen aanvaarde definisie van voedselsekerheid.<sup>175</sup> Sodoende word *fisiiese, finansiële* en *maatskaplike* toegang tot voedsel erken en maak dit ook voorsiening vir byvoorbeeld kulturele voorkeure.<sup>176</sup> Sodanige definisie stem gevolglik ook ooreen met die definisie in die *IFSS*.<sup>177</sup>

---

<sup>170</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 72 en 274. Dit is opmerklik dat Khoza 2004 *SAJHR* 682 aandui dat die Konsepwetsontwerp versuim om voedselsekerheid te omskryf. Sodanige verwarring kan toegeskryf word aan die feit dat voedselsekerheid onder die term "security" in a 1 van die Konsepwetsontwerp omskryf word en nie onder die verwagte term "food security" nie.

<sup>171</sup> A 1 van die Konsepwetsontwerp. Dit moet genoem word dat voedselsekerheid reeds in Suid-Afrikaanse wetgewing omskryf is, naamlik in a 1(x) van die *Wet op Bemerkings van Landbouprodukte* 47 van 1996 as: "... access, by all individuals, to sufficient food of sufficient quality, necessary for a healthy and active life."

<sup>172</sup> *FAO* 1996 <http://bit.ly/3V8A3A>. Sien ook par 4.2.7.3 van hierdie studie.

<sup>173</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 5. Sien ook par 2.4.1 van hierdie studie.

<sup>174</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 73. Sien ook par 2.2 van hierdie studie.

<sup>175</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie.

<sup>176</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie. Sodoende word die vier elemente van voedselsekerheid beklemtoon, naamlik: (a) beskikbaarheid; (b) toeganklikheid; (c) benutting en (d) stabiliteit. *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 73. Sien ook *General Comment No 12* par 6 en par 2.2 van hierdie studie.

<sup>177</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie.

(c) *Omskrywing van voldoende / voldoenbaarheid*

Wat 'n omskrywing van *voldoende* voedsel betref, dui die *CESCR* in *General Comment No 12*<sup>178</sup> aan dat die konsep *voldoende* voedsel dui op verskeie faktore wat in ag geneem moet word om te bepaal of spesifieke beskikbare voedselsoorte of diëte geag kan word as die mees gepaste<sup>179</sup> in ooreenstemming met artikel 11 van die *ICESCR*.<sup>180</sup> Voorts hang die betekenis van *voldoende* voedsel af van heersende sosiale, ekonomiese, kulturele, klimatologiese,<sup>181</sup> ekologiese en ander omstandighede.<sup>182</sup>

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>183</sup> dui gevolglik aan dat voedsel geag word as *voldoende* te wees in terme van 'n aantal veranderlikes soos voedselveiligheid, kwaliteit van voedingswaarde, hoeveelheid en kulturele aanvaarbaarheid.<sup>184</sup> Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>185</sup> is gevolglik van mening dat dit nuttig kan wees om die konsep *voldoende* voedsel in die voorgestelde raamwerkwet te omskryf. Die Konsepwetsontwerp versuim egter om dié begrip te omskryf.

(d) *Omskrywing van kwesbaarheid*

Soos reeds na verwys,<sup>186</sup> dui die staatsplig om 'n bepaalde reg te verwesenlik op beide die plig om te fasiliteer<sup>187</sup> en om te voorsien. Die plig

---

<sup>178</sup> *General Comment No 12* par 7. Sien ook para 2.2 en 4.2.4 van hierdie studie waarin die normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel bespreek is.

<sup>179</sup> *Most appropriate.*

<sup>180</sup> *General Comment No 12* par 7. Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>181</sup> *Climatic.*

<sup>182</sup> *General Comment No 12* par 7. Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>183</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 74.

<sup>184</sup> Sien ook par 4.2.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van kulturele aanvaarbaarheid soos bepaal in *General Comment No 12* par 11.

<sup>185</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 74.

<sup>186</sup> Sien para 2.3 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>187</sup> Verwysend na 'n instaatstellende omgewing by wyse van wetgewing, beleide, strategieë en programme. Sien para 2.3 en 5.4 van hierdie studie.

om te voorsien verwys na die geval waar individue of 'n groep nie in staat is om die reg op hul eie met die middele tot hul beskikking te realiseer nie.<sup>188</sup>

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>189</sup> is van mening dat die raamwerkwet óf die begrip *kwesbaarheid* moet omskryf óf 'n lys van kwesbare groepe moet verskaf. Aangesien kwesbaarheid veranderlik kan wees, word egter geargumenteer dat die verskaffing van 'n lys kwesbare groepe in die raamwerkwet nadelig kan wees, aangesien die risiko bestaan dat persone of groepe wat toekomstig kwesbaar tot voedseltekort kan raak, nie ingesluit word nie.<sup>190</sup>

Gevolgtlik word voorgestel dat ten minste die begrip *kwesbaarheid* in die raamwerkwet omskryf moet word deur te verwys na die faktore wat persone in risiko plaas om voedseltekort te ervaar met verwysing na beide eksterne en interne faktore.<sup>191</sup> Eksterne faktore verwys, volgens die *Guide on Legislating for the Right to Food*,<sup>192</sup> byvoorbeeld na die verhoging in voedselpryse, natuurlike rampe en seisoenale faktore soos seisoenale veranderings in voedselproduksie en voedselpryse. Interne faktore verwys na die algemene omstandighede waarin persone lewe en word beïnvloed deur faktore soos geslag en ouderdom,<sup>193</sup> HIV/Vigs, gestremdheid en of die persoon lid van 'n etniese, taalkundige of godsdienstige minderheid is.<sup>194</sup>

---

<sup>188</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85. Sien ook para 2.3 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>189</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 74.

<sup>190</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 74.

<sup>191</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 75.

<sup>192</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 75.

<sup>193</sup> Veral vroue en kinders is dikwels kwesbaar tot voedseltekort.

<sup>194</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 74-75. Interne faktore wat bygevoeg kan word, sluit in: (a) geletterdheid; (b) die aanwesigheid van informele behuising teenoor formele behuising; (c) asook of die persoon hom/haarself in 'n landelike area of stedelike area bevind.

(e) *Omskrywing van openbare gesag*

Terwyl sekere openbare owerhede<sup>195</sup> spesifieke implementerings-verantwoordelikhede in terme van die raamwerkwet opgelê sal word, dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>196</sup> aan dat alle staatsowerhede wie se aktiwiteite die reg op toegang tot voldoende voedsel kan affekteer, ook in ooreenstemming met die raamwerkwet moet optree en dit in hul daaglikse aktiwiteite moet inkorporeer.<sup>197</sup> Gevolglik word dit as nuttig geag om die begrip "openbare gesag" in die raamwerkwet te definieer.<sup>198</sup>

Verskeie verbandhoudende terminologie word in artikel 1 van die Konsepwetsontwerp omskryf, naamlik staatsorgaan, beampte, nasionale departement, werknemer, minister, Lid van die Uitvoerende Raad en regering.<sup>199</sup>

(f) *Omskrywing van die reg op toegang tot voldoende voedsel*

Een van die hoofpunte van kritiek teen die Konsepwetsontwerp is dat dit versuim om die *reg op toegang tot voldoende voedsel* te definieer.<sup>200</sup> Uit ander raamwerkwetgewing ter verwesenliking van sosio-ekonomiese regte<sup>201</sup> blyk dit egter dat die tersaaklike grondwetlike reg:

---

<sup>195</sup> *Public Authorities.*

<sup>196</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food 77.*

<sup>197</sup> Naamlik enige aktiwiteite wat, onder andere, die beskikbaarheid, toeganklikheid of voldoendeheid van voedsel affekteer of kan affekteer. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food 77.*

<sup>198</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food 77.*

<sup>199</sup> Sien a 1 van die Konsepwetsontwerp vir genoemde omskrywings.

<sup>200</sup> Sien Khoza 2004 *SAJHR* 682.

<sup>201</sup> Sien bv die *Behuisingswet* (as wetgewende maatreël ten aansien van die reg op toegang tot geskikte behuising soos verskans in a 26 van die *Grondwet*); *Maatskaplike Bystandswet* (as wetgewende maatreël ten aansien van die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid soos verskans in a 27(1)(c) van die *Grondwet*); en *National Health Act* (as wetgewende maatreël ten aansien van die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste soos verskans in a 27(1)(a) van die *Grondwet*).

- (a) as *beweegrede* genoem word in die voorrede tot die betrokke raamwerkwet;<sup>202</sup>
- (b) die sosiale goedere self in die definisie-artikel omskryf word;<sup>203</sup> maar
- (c) dat die presiese omvang van die *reg op toegang tot* die omskrewe sosiale goedere nie in die definisie-artikel omskryf word nie.

Moontlike regverdiging vir bogenoemde toedrag van sake kan wees dat:

- (a) in die lig van die beroep dat slegs daardie terme en begrippe wat werklik in die wet verskyn omskryf moet word,<sup>204</sup> dit aangedui word dat buiten vir die verwysings na *die reg op toegang tot* die tersaaklike sosiale goedere in die voorredes van die onderskeie wetgewing, sodanige begrip of frase nie verder in die hoofteks van die wetgewing verskyn nie; en
- (b) die omvang van die reg moontlik vir judisiële interpretasie oopgelaat word.

Bogenoemde regverdiging gee weer aanleiding tot verskeie teenstrydighede. Ten opsigte van regverdiging (a) moet dit herinner word dat 'n

---

<sup>202</sup> Die voorrede tot die *Behuisingswet* begin met die volgende beweegrede, naamlik: "WHEREAS in terms of section 26 of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996, everyone has the right to have access to adequate housing, and the state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right." So ook word die volgende beweegrede in die voorrede tot die *Maatskaplike Bystandswet* genoem, naamlik: "SINCE the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (Act No. 108 of 1996), provides that everyone has the right to have access to social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance, and obliges the state to take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights." Sien ook die voorrede tot die *National Health Act*, naamlik: "BEARING IN MIND THAT ... in terms of section 27(2) of the Constitution the State must take reasonable legislative and other measures within its available resources to achieve the progressive realization of the right of the people of South Africa to have access to health care services, including reproductive health care."

<sup>203</sup> Sien bv die omskrywing van: (a) *behuisingsontwikkeling* in a 1 van die *Behuisingswet*; (b) *maatskaplike bystand* in a 1 van die *Maatskaplike Bystandswet*; en (c) *gesondheidsorgdienste* in a 1 van die *National Health Act*.

<sup>204</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 71.



raamwerkwet die ideale platform bied om normatiewe inhoud aan regte, begrippe en terme te verleen.<sup>205</sup> Aan die anderkant waarsku die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>206</sup> dat die definisie-artikel in 'n raamwerkwet nie bloot as 'n woordelys van menseregte of voedselverwante terme in die algemeen moet dien nie, maar dat slegs daardie terme en begrippe wat werklik in die wet verskyn, omskryf moet word. Ten opsigte van regverdiging van punt (b) word daar terugverwys na die Konstitusionele Hof se benadering tot die beregting van sosio-ekonomiese regte, naamlik dat dit *nie* die taak van die regsprekende gesag is om die presiese aard en omvang van die regte te bepaal *nie*, maar eerder die taak van die wetgewende en uitvoerende gesag.<sup>207</sup>

In die lig van bogenoemde word dit aanbeveel dat die omvang van die *reg op toegang tot voldoende voedsel* nie noodwendig omskryf word in die definisie-artikel van die voorgestelde raamwerkwet nie, maar eerder indirek omskryf word met verwysing na die pligte van die staat in 'n afdeling in die raamwerkwet wat spesifiek oor pligte handel.

### *Algemene kritiek teen die Konsepwetsontwerp*

Algemene kritiek teen die definisie-artikel in die Konsepwetsontwerp sluit in: (a) verskeie begrippe en terme in die Konsepwetsontwerp verskyn sonder enige kontekstualisering en sonder dat normatiewe inhoud in artikel 1 toegeken is;<sup>208</sup> en (b) verskeie terme/begrippe wat in artikel 1 van die

---

<sup>205</sup> Khoza 2004 SAJHR 670.

<sup>206</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 71.

<sup>207</sup> Sien bv die *Grootboom*-saak par 41. Sien ook par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>208</sup> Die volgende terme/begrippe het omskrywing nodig, naamlik: (a) geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur (sien, onder andere aa 2-3 van die Konsepwetsontwerp); (b) *food security governance* (sien, onder andere, aa 2(4)(e) en 3(2)(b)(ii) van die Konsepwetsontwerp); en (c) *food security justice* (sien a 2(4)(b) van die Konsepwetsontwerp). Die versuim om sodanige terme/begrippe te omskryf is moontlik die gevolg van die arbitrêre kopiëring van inhoudelike bepalings uit die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. Sien in hierdie verband par 6.5 van hierdie studie.

Konsepwetsontwerp omskryf word, vind nie toepassing in die hoofteks van die Konsepwetsontwerp nie.<sup>209</sup>

#### 6.6.3.3 Aanbevelings ten opsigte van die definisie-artikel in die voorgestelde raamwerkwet

Die volgende aanbevelings word vir die definisie-artikel van die voorgestelde raamwerkwet gemaak:

- (a) Insluiting van die volgende omskrywings, soos aanbeveel deur die *Guide on Legislating for the Right to Food*,<sup>210</sup> naamlik omskrywings van, onder andere: (i) voedsel; (ii) voedselsekerheid;<sup>211</sup> (iii) kwesbaarheid;<sup>212</sup> en (iv) openbare gesag.
- (b) Afwykend tot die aanbeveling van die *Guide on Legislating for the Right to Food*, die reg op toegang tot voldoende voedsel nie in die definisie-artikel te omskryf nie, maar eerder die insluiting van 'n bepaling rakende staatspligte waarin die reg op toegang tot voldoende voedsel indirek na aanleiding van die staat se pligte omskryf word.

#### 6.6.4 Rigtinggewende en funderende beginsels

##### 6.6.4.1 Algemeen

Die insluiting van rigtinggewende en funderende beginsels in die voorgestelde raamwerkwet word voorgestel tesame met die kwalifikasie dat

---

<sup>209</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 72.

<sup>210</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 72.

<sup>211</sup> In verband met voedselsekerheid word die meer omvattende omskrywing van die 1996 *World Food Summit* aanbeveel. Sien par 2.2 van hierdie studie. Sien die aanbeveling onder par 6.6.3.3 van hierdie studie.

<sup>212</sup> In stede daarvan om groepe persone wat kwesbaar tot voedseltekort is, te lys. Sien die aanbeveling onder par 6.6.3.3 van hierdie studie.

sodanige beginsels nie slegs toepassing in die voorgestelde raamwerkwet moet vind nie, maar ook daaropvolgende maatreëls moet fundeer en optrede rig.<sup>213</sup>

#### 6.6.4.2 Suid-Afrikaanse konteks

Die insluiting van 'n stel rigtinggewende en funderende beginsels waaraan die ontwikkeling van beleid en regshervorming moet voldoen, is kenmerkend aan Suid-Afrikaanse raamwerkwetgewing.<sup>214</sup> Dienooreenkomstig skryf artikel 2 van die Konsepwetsontwerp rigtinggewende en funderende beginsels voor, welke beginsels regdeur die Republiek toepassing moet vind op die aksies van alle staatsorgane wat moontlik voedselsekerheid mag beïnvloed.<sup>215</sup> Voorts vind die beginsels gelys in artikel 2 toepassing bykomend tot alle ander gepaste en relevante oorwegings, insluitend die staat se verantwoordelikheid om die sosio-ekonomiese regte in die Handves van Regte<sup>216</sup> te eerbiedig, te beskerm, te bevorder en te verwesenlik.<sup>217</sup>

Alhoewel die insluiting van rigtinggewende en funderende beginsels in die Konsepwetsontwerp verblydend is, moet dit egter genoem word dat sodanige beginsels 'n bykans woordelike herhaling van die beginsels gelys in artikel 2 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* is. Alhoewel sekere beginsels algemene toepassing vind (soos byvoorbeeld volhoubare

---

<sup>213</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 78. Verdere maatreëls sluit in daaropvolgende wetgewing en regulasies asook programme, beleide en strategieë. Sien ook Khoza 2004 *SAJHR* 669 en Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 20.

<sup>214</sup> Khoza 2004 *SAJHR* 672. Sien ook Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 20; Garrett 2005 *JCLI* 741 en par 6.2 van hierdie studie. Sien bv a 2 van die *Behuisingswet*; a 2 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*; en a 2 van die *Maatskaplike Behuisingswet*. Sien ook hfst 1 van die *Nasionale Waterwet*.

<sup>215</sup> A 2(1) van die Konsepwetsontwerp. Die gelyste beginsels in a 2 dien volgens a 2(1)(c) van die Konsepwetsontwerp as: "... guidelines by reference to which any organ of state must exercise any function when taking any decision in terms of this Act or any statutory provision concerning food security."

<sup>216</sup> Hfst 2 van die *Grondwet*.

<sup>217</sup> A 2(1)(a) van die Konsepwetsontwerp.

ontwikkeling), word dit geargumenteer dat beginsels eie en verbandhoudend tot omgewingsbestuur nie noodwendig arbitrêr op beginsels rakende voedselsekerheid toegepas kan word nie.

#### 6.6.4.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

Die volgende word gevolglik aanbeveel:

- (a) Die voorgestelde raamwerkwet moet 'n afdeling bevat waarin rigtinggewende en funderende beginsels gelys word tesame met 'n bepaling rakende die belang, toepassing en werking van dié beginsels vir doeleindes van die raamwerkwet<sup>218</sup> sowel as vir verdere wetgewende en ander maatreëls.<sup>219</sup>
- (b) Sodanige beginsels moet in die lig van die oogmerke en doelstellings van die raamwerkwet<sup>220</sup> (insluitend tegniese aspekte verbandhoudend tot voedselsekerheid)<sup>221</sup> beginsels relevant tot die multi-dimensionele, interdisiplinêre en kruis-sektorale aard van voedselsekerheid identifiseer.
- (c) Bykomend tot bogenoemde spesifieke en tegniese beginsels, behoort beginsels relevant tot 'n menseregte-gebaseerde benadering ingesluit te word, naamlik beginsels met betrekking tot:<sup>222</sup> (i) deelname;<sup>223</sup> (ii) verantwoordingspligtigheid;<sup>224</sup> (iii) nie-diskriminasie en

---

<sup>218</sup> Bv dat die beginsels die interpretasie, administrasie en implementering van die bepalings van die raamwerkwet (asook enige ander wetgewing gemoeid met voedselsekerheidsbestuur) moet begelei. Sien a 2(1)(e) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>219</sup> Insluitend die belang, toepassing en werking van dié beginsels in verbandhoudende programme, projekte, beleide en strategieë.

<sup>220</sup> Sowel as in antwoord tot die leemtes wat in die voorgestelde voorafgaande assessering geïdentifiseer is. Sien par 6.6.1 van hierdie studie.

<sup>221</sup> Sien par 6.6.2 van hierdie studie rakende 'n bespreking van die oogmerke en doelstellings van die voorgestelde raamwerkwet.

<sup>222</sup> Gebaseer op *FAO Guide on Legislating for the Right to Food 79-83* en *FAO Voluntary Guidelines* riglyne 1.2-1.3.

<sup>223</sup> Sien par 3.4.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van deelname as 'n sleutel-element van 'n menseregte-gebaseerde benadering. Sien ook par 6.6.12 van hierdie studie vir

gelykheid;<sup>225</sup> (iv) deursigtigheid;<sup>226</sup> (v) menswaardigheid;<sup>227</sup> (vi) bemagtiging;<sup>228</sup> en (vii) heerskappy van die reg.<sup>229</sup> Bykomend tot bogenoemde beginsels, en met verwysing na die *Voluntary Guidelines*,<sup>230</sup> word voorgestel dat die volgende beginsels ook ingesluit word, naamlik: (viii) die bevordering van demokratiese verteenwoordiging;<sup>231</sup> (ix) volhoubare ontwikkeling;<sup>232</sup> (x) goeie bestuur;<sup>233</sup> (xi) die eerbiediging, bevordering, beskerming en verwesenliking van menseregte en fundamentele vryhede;<sup>234</sup> en (xii) die belang van samewerkende regering.<sup>235</sup>

---

'n bespreking van die insluiting van bepalinge ter fasilitering van deelname in die voorgestelde raamwerkwet.

- 224 Sien par 3.4.1 van hierdie studie vir 'n bespreking van verantwoordingspligtigheid as sleutel-element van 'n menseregte-gebaseerde benadering.
- 225 Sien par 3.4.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van nie-diskriminasie en gelykheid as sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering. Sien ook par 6.6.5 van hierdie studie vir 'n bespreking van die insluiting van bepalinge rakende nie-diskriminasie en gelykheid in die voorgestelde raamwerkwet.
- 226 Sien par 3.4.4 van hierdie studie.
- 227 Sien para 2.3, 3.3.1 en 5.3.2 van hierdie studie.
- 228 Sien par 3.4.5 van hierdie studie vir 'n bespreking van bemagtiging as sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering. Sien ook par 6.6.8 van hierdie studie vir insluiting van verbandhoudende bepalinge in die voorgestelde raamwerkwet.
- 229 *Rule of Law*. Sien par 3.4.3 van hierdie studie.
- 230 FAO *Voluntary Guidelines* riglyn 1.2. Soos reeds genoem het die *Voluntary Guidelines* ten doel om lande behulpsaam te wees om 'n vreedsame, stabiele en instaatstellende ekonomiese, maatskaplike, politieke en kulturele omgewing te skep waarin individue hulself en hul families in vryheid en waardigheid kan voed. Sien FAO *Voluntary Guidelines* 9. Gevolglik stel riglyn 1.1 van die *Voluntary Guidelines* die bevordering en beskerming van 'n vrye, demokratiese en regverdige samelewing voor, ter aanmoediging van bogenoemde instaatstellende omgewing.
- 231 Die FAO *Right to Food in Practice* 20 dui daarop dat demokratiese verteenwoordiging lei tot, onder andere, (a) beter prioritisering; (b) fokus van aktiwiteite; (c) verhoging in staatsverantwoordingspligtigheid; en (d) armoedeverligting.
- 232 Sien par 3.2 van hierdie studie.
- 233 *Good governance*. Goeie bestuur word in riglyn 1.3 van die FAO *Voluntary Guidelines* 9 beskou as 'n fundamentele faktor vir: (a) volhoubare ekonomiese groei; (b) volhoubare ontwikkeling; (c) die uitwissing van armoede en hongersnood; en (d) vir die realisering van alle menseregte, insluitend die toenemende verwesenliking van die reg op voedsel. *General Comment No 12* par 23 bepaal dat goeie bestuur noodsaaklik is tot die verwesenliking van alle menseregte, armoedeverligting en ten einde 'n bevredigende lewensbestaan vir almal te verseker.
- 234 Sien par 3.4.3 van hierdie studie. Sien ook FAO *Voluntary Guidelines* 9 en FAO *Right to Food Assessment Checklist* 8. Riglyn 1.4 van die FAO *Voluntary Guidelines* 9 bepaal dat die beskerming en bevordering van menseregte gepaard moet gaan, in ooreenstemming met internasionale menseregteverpligtinge, met die versekering dat

- (d) Die grondwetlike plig om die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*, te eerbiedig, beskerm, bevorder en verwesenlik,<sup>236</sup> behoort geïdentifiseer te word, terwyl die ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte beklemtoon word.
- (e) Bykomend tot genoemde beginsels, behoort insluiting van verdere beginsels soos in die hieropvolgende bespreking van verskeie aspekte wat aandag in die voorgestelde raamwerkwet moet geniet, ook geïdentifiseer te word.<sup>237</sup>
- (f) Algemene voorsiening te maak vir die daarstel van verdere beginsels behoort gemaak te word.<sup>238</sup>

---

alle individue gelyke beskerming deur die reg geniet en dat geregtelike wyse in alle regsverrigtinge gewaarborg word. Voorts stel riglyn 1.5 van die *FAO Voluntary Guidelines* 9 voor dat state individue en groepe individue moet bystaan om toegang tot regshulp te verkry ten einde die toenemende verwesenliking van die reg op voedsel beter te laat geld.

<sup>235</sup> Sien aa 40-41 van die *Grondwet*.

<sup>236</sup> Verwysend na die pligte vereis in a 7(2) van die *Grondwet*.

<sup>237</sup> In die bespreking van verskeie aspekte in hfst 6 van hierdie studie word daar telkens aanbevelings gemaak, onder andere ten opsigte van die insluiting van verskeie funderende beginsels bykomend tot die bestaande lys beginsels.

<sup>238</sup> Sien in hierdie verband a 2(2)-(3) van die *Behuisingswet*, naamlik dat: "(2) (a) The Minister may, by notice in the *Gazette*, prescribe- (i) any principle for housing development in addition to, and consistent with, the principles set out in subsection (1) (a) to (l) ; and (ii) any principle set out in subsection (1) (a) to (l) in greater detail, but not inconsistent therewith. (b) The Minister must, before prescribing any such principle, cause a draft of such principle to be published in the *Gazette* and must consider any comment on such draft principle received from any person during a period of 30 days after such publication. (3) (a) A list of notices published in terms of subsection (2) (a) in the *Gazette* during the period covered in the list, must, within 14 days after the publication of any such notice in the *Gazette*, be submitted to Parliament for approval. (b) Such list of notices must in respect of each notice state the number and title of the notice and the number and date of the *Gazette* in which it was published. (c) If Parliament disapproves of any principle in such notice or any provision of such principle, such principle or provision ceases to have effect, but without prejudice to- (i) the validity of anything done in terms of such principle or provision before it so ceased to have effect; and (ii) any right or liability acquired or incurred in terms of such principle or provision before it so ceased to have effect."

### 6.6.5 *Verbod teen diskriminasie en ander spesiale maatreëls*

Gebaseer op onder andere artikel 2 van die *ICESCR*,<sup>239</sup> dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>240</sup> dat bepalings rakende gelykheid en nie-diskriminasie in die voorgestelde raamwerkwet verdeel kan word in: (a) 'n algemene nie-diskriminasie klousule; (b) 'n klousule(s) wat spesifiek diskriminasie teen vroue verbied; en (c) bepalings waarin positiewe optrede uiteengesit word wat voorsiening maak vir kompensasie weens die gevolge van vorige diskriminasie ten einde formele en substantiewe gelykheid te bewerkstelling. Elk van die genoemde aspekte sal vervolgens kortliks bespreek word.

#### 6.6.5.1 Algemene nie-diskriminasie klousule

##### *Algemeen*

Ter kontekstualisering dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>241</sup> aan dat, alhoewel 'n algemene verbod op diskriminasie in verskeie lande se nasionale grondwette op artikel 2 van die *ICESCR*<sup>242</sup> gebaseer is, ongelykhede steeds voortduur. Sodanige ongelykhede is, volgens die

---

<sup>239</sup> A 2 van die *ICESCR* vereis dat die staatspartye tot die *ICESCR* onderneem om te waarborg dat die regte verskans in die *ICESCR* (insluitend die reg op voedsel en die reg om vry van honger te wees soos verskans in a 11) uitgeoefen sal word sonder diskriminasie van enige soort met betrekking tot ras, kleur, geslag, taal, geloof, politiese of ander opinie, nasionale of sosiale oorsprong, eiendom, geboorte of enige ander status. Spesifiek van toepassing op die reg op voedsel bepaal *General Comment No 12* par 18 dat: "... any discrimination in access to food, as well as to means and entitlements for its procurement, on the grounds of race, colour, sex, language, age, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status with the purpose or effect of nullifying or impairing the equal enjoyment or exercise of economic, social and cultural rights constitutes a violation of the Covenant." Sien ook par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>240</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 91.

<sup>241</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 91.

<sup>242</sup> Sien par 4.2.4 hierbo.

*Guide on Legislating for the Right to Food*,<sup>243</sup> veral opsigtelik met betrekking tot: (a) toegang tot en beheer oor grond en natuurlike hulpbronne; (b) toegang tot indiensnemingsgeleenthede en gesondheidsorgdienste; (c) toegang tot onderwys; en (d) openbare en ekonomiese deelname.

Soos reeds aangedui,<sup>244</sup> kan diskriminasie óf regstreeks óf onregstreeks geskied.<sup>245</sup> Beide regstreekse en onregstreekse *onbillike* diskriminasie moet gevolglik in die voorgestelde raamwerkwet verbied word.<sup>246</sup>

Dit is voorts belangrik dat die verbod op diskriminasie op sowel die openbare sektor as die privaatsektor van toepassing is.<sup>247</sup> Gevolglik stel die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>248</sup> voor dat die raamwerkwet 'n verpligting op die staat moet plaas om alle gepaste en nodige maatreëls, insluitend wetgewende maatreëls, te neem ten einde te verseker dat privaatrolspelers nie diskriminerende praktyke toepas in bepaalde aktiwiteite in spesifieke areas nie. Effektiewe implementering van dié klousule sal egter 'n versoenbaarheidshersiening van alle relevante wetgewing soos arbeidswetgewing, voedselveiligheidswetgewing, voedsel-etikettering; bemarkingswetgewing en regulasies noodsaak.<sup>249</sup>

---

<sup>243</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 91. Sien ook *General Comment 12* par 18: "any discrimination in access to food, as well as to means and entitlements for its procurement, on the grounds of race, colour, sex, language, age, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status with the purpose or effect of nullifying or impairing the equal enjoyment or exercise of economic, social and cultural rights constitutes a violation of the Covenant."

<sup>244</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>245</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 92. Sien ook a 2 van die *ICESCR*; a 9 van die *Grondwet*; en a 1 (xxii)(a) van die *Equality Act*. Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 260.

<sup>246</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 92.

<sup>247</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 93.

<sup>248</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 93. Wat staatspligte betref, sien a 7(2) van die *Grondwet* sowel as *General Comment 12* par 15. Sien ook para 3.4.3 en 5.3-5.4 van hierdie studie.

<sup>249</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 93. Sien par 6.6.13 sowel as hfst 7 van hierdie studie vir 'n bespreking van sektorale hersiening.



Implikasies vir die voorgestelde raamwerkwet, hou dus in: (a) insluiting van gelykheid en nie-diskriminasie as funderende beginsels,<sup>250</sup> (b) insluiting van 'n algemeen nie-diskriminerende klousule as 'n selfstaande regsbeplating in die raamwerkwet, welke klousule: (i) 'n verbod op beide regstreekse en onregstreekse onbillike diskriminasie insluit; (ii) gekoppel is aan gepaste sankies; en (iii) van toepassing is op beide die openbare en privaatsektor.<sup>251</sup>

### *Suid-Afrikaanse konteks*

Soos reeds aangedui,<sup>252</sup> word die Suid-Afrikaanse regering se verbintenis tot gelykheid grondwetlik in artikel 1(a) van die *Grondwet* gefundeer, naamlik dat die Republiek van Suid-Afrika 'n soewereine en demokratiese staat is wat gegrond is op die waardes van menswaardigheid, die bereiking van gelykheid en die uitbou van menseregte en vryhede.<sup>253</sup> Bykomend tot die belang van gelykheid as 'n waarde, is ook reeds aangedui<sup>254</sup> dat artikel 9(1) van die *Grondwet* bepaal dat almal gelyk voor die reg is en gelyke beskerming deur die reg geniet en dat daar nie teen 'n persoon regstreeks of onregstreeks onbillik gediskrimineer mag word op een of meer gronde in artikel 9(3) van die *Grondwet* gelys nie.<sup>255</sup> Die regering se grondwetlike verbintenis tot gelykheid word versterk deur die inwerkingstelling van die

---

<sup>250</sup> Sien par 6.6.4 van hierdie studie vir die insluiting van beginsels in die voorgestelde raamwerkwet.

<sup>251</sup> Sien ook Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 19-20, 27. Sien ook die verbintenis tot gelyke geleenthede soos geformuleer in die *World Food Summit 1996: Plan of Action* par 17 asook in die *Declaration of the World Food Summit: Five Years Later* para 4-5.

<sup>252</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>253</sup> Gelykheid as waarde word herhaal in a 7(1) van die *Grondwet*, naamlik dat die Handves van Regte die regte van alle mense in die land verskans maar ook die demokratiese waardes van menswaardigheid, gelykheid en vryheid bevestig.

<sup>254</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>255</sup> Op grond van, onder andere, ras, geslag, swangerskap, huwelikstaat, etniese of sosiale herkoms, kleur, ouderdom, gestremdheid, godsdiens, gewete, oortuiging, of kultuur.

*Equality Act*,<sup>256</sup> welke Wet ingevolge artikel 9(4) van die *Grondwet* uitgevaardig is. Dit is ook reeds aangedui<sup>257</sup> dat die belang van gelykheid (beide as waarde en reg) reeds telkemale deur die Konstitusionele Hof bevestig is.<sup>258</sup>

In die voorrede tot die Konsepwetsontwerp word aangedui dat ongelykhede in die beskikbaarheid, toeganklikheid en benutting van veilige, voedsame en kwaliteit voedsel, reggestel moet word. As beginsel waarop nasionale voedselsekerheidsbestuur moet berus, bepaal artikel 2(4)(b) van die Konsepwetsontwerp:

Food security justice must be pursued so that adverse social, economic and cultural impacts shall not be distributed in such a manner as to unfairly discriminate against any person, particularly vulnerable and disadvantaged persons.

As 'n verdere beginsel waarop voedselsekerheidsbestuur moet berus, vereis artikel 2(4)(c) billike en verantwoordbare toegang tot voedselhulpbronne, voordele en dienste ten einde aan menslike behoeftes te voldoen.<sup>259</sup> Dit is egter opmerklik dat die Konsepwetsontwerp geen algemeen nie-diskriminerende klousule as 'n selfstaande regsbeplating (buiten vir bogenoemde beginsels) in die raamwerkwet bevat nie.<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> *Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act* 4 van 2000 (reeds in par 3.4.4 afgekort as die *Equality Act*).

<sup>257</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>258</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie vir verwysings na bovermelde Konstitusionele Hof uitsprake. Sien ook Carpenter 2001 *THRHR* 409-422; Carpenter 2002 *THRHR* 37-58; Carpenter 2002 *THRHR* 177-185; Carpenter 2002 *THRHR* 619-642; Kok 2008 *SAJHR* 445-471; Kok 2008 *TRW* 42-68; en Kok 2008 *Stell LR* 122-142.

<sup>259</sup> Oorwegend blyk dit dat gelykheid en nie-diskriminasie as funderende beginsels in die algemeen in raamwerkwetgewing gelys word. Sien bv a 2(1)(e)(vi)-(x) van die *Behuisingswet*; a 2(1)(a) en 2(4)(c)-(d) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*; a 2 van die *Maatskaplike Behuisingswet*; en a 2(b)-(c) van die *Nasionale Waterwet*.

<sup>260</sup> Gevolglik maak die Konsepwetsontwerp nie voorsiening vir 'n selfstaande regsbeplating waarin onbillike diskriminasie (beide regstreekse en onregstreekse diskriminasie) deur beide die openbare sektor sowel as privaatrofspelers verbied word nie, asook geen voorsiening vir remedies indien daar wel inbreukmaking is nie. Sodanige versuim is ten spyte van die Departement van Landbou *IFSS* 19 se verwysing na die wydverspreide ongelykhede en armoede tussen die meerderheid

### 6.6.5.2 Spesifieke verbod op diskriminasie teen vroue

#### *Algemeen*

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>261</sup> dui aan dat diskriminasie teen vroue nie alleenlik op geslag gebaseer is nie, maar ook op grond van huwelikstatus, swangerskap, potensiële swangerskap, moederskap, kindersorg en die stereotipering van manlike en vroulike rolle in die samelewing. Gevolglik word die insluiting van die volgende of soortgelyke bepaling in die voorgestelde raamwerkwet aanbeveel:<sup>262</sup>

To eliminate and prevent *all forms of discrimination*<sup>263</sup> against women with regard to the guaranteed right to food, including less favourable treatment of women for reasons of pregnancy and maternity, and to promote equality of opportunities between men and women.

Bogenoemde bepaling verbied gevolglik diskriminasie teen vroue, maar vereis ook bevordering van gelykheid tussen mans en vroue.

---

huishoudings. Die Departement van Landbou *IFSS* is egter ook stil oor moontlike strategiese maatreëls ter uitwissing van ongelykhede. Ander raamwerkwetgewing maak bo en behalwe die insluiting van gelykheid en nie-diskriminasie as 'n funderende beginsel, ook in die hoofteks van die onderskeie wette voorsiening vir selfstaande bepalings rakende gelykheid. Bv bykomend tot gelykheid en nie-diskriminasie as funderende beginsel, bepaal a 79(4)(a) van die *Nasionale Waterwet* dat 'n opvanggebiedbestuursagentskap billike toegang vir almal tot waterhulpbronne onder die agentskap se beheer moet verseker. A 87(1)(b) van die *Nasionale Waterwet* bepaal dat die Minister van Waterwese en Bosbou kan intree indien 'n opvanggebiedbestuursagentskap "onregverdig of op 'n diskriminerende of onbillike wyse teenoor enigiemand binne sy waterbestuursgebied opgetree het." Sien ook a 95(3)(b)-(c) van die *Nasionale Waterwet*. Sien a 31 van die *Housing Development Agency Act* vir 'n bykans woordelike herhaling van a 87(1)(b) van die *Nasionale Waterwet*.

<sup>261</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 94.

<sup>262</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 94. Sien ook *General Comment 12* par 26 wat aandui dat spesifieke aandag gegee moet word om diskriminasie in toegang tot voedsel of voedselhulpbronne te voorkom: "This should include: guarantees of full and equal access to economic resources, particularly for women, including the right to inheritance and the ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technology; measures to respect and protect self-employment and work which provides a remuneration ensuring a decent living for wage earners and their families (as stipulated in article 7 (a) (ii) of the Covenant); maintaining registries on rights in land (including forests)."

<sup>263</sup> Eie beklemtoning.

### *Suid-Afrikaanse konteks*

Een van die genoemde gronde gelys in artikel 9(3) van die *Grondwet*<sup>264</sup> is geslag. Daar mag gevolglik volgens artikels 9(3) en (4) nie onbillik teen 'n persoon gediskrimineer word op grond van *inter alia* geslag nie. Terselfdertyd word die behoefte aan positiewe optrede om vroue se belange te beskerm teenoor geslagsneutrale optrede erken.<sup>265</sup> Die regering se verbintenis tot die opheffing van vroue blyk uit verskillende inisiatiewe, byvoorbeeld deur die werksaamhede van die Departement van Vroue, Kinders en Persone met Gestremdhede,<sup>266</sup> relevante bepalinge in die *Equality Act*,<sup>267</sup> deur die ratifikasie van die *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*<sup>268</sup> en die *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*.<sup>269</sup>

As een van die doelstellings van die Konsepwetsontwerp word spesifieke aandag aan die posisie van vroue en kinders in landelike gebiede gegee.<sup>270</sup>

Voorts bepaal artikel 2(4)(m) as funderende beginsel:

---

<sup>264</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>265</sup> Sien Terblanche *Die Landelike Swart Vrou se Reg op Grondbeheer* 51-54 vir 'n kortlikse bespreking oor die behoefte aan positiewe optrede bo geslagsneutrale optrede wat vroue se toegang tot grond betref.

<sup>266</sup> Sien Departement van Vroue, Kinders en Persone met Gestremdhede <http://bit.ly/aezZua>.

<sup>267</sup> Sien ook die *Employment Equity Act* 55 van 1998 (nie in Afrikaans beskikbaar nie).

<sup>268</sup> Reeds in par 4.2.5 afgekort na *CEDAW*. Soos reeds aangedui het Suid-Afrika die *CEDAW* op 29 Januarie 1993 geteken en op 15 Desember 1995 geratifiseer. Sien par 4.2.5 van hierdie studie vir voedselverwante bepalinge in die *CEDAW*.

<sup>269</sup> Reeds in par 4.3.2.2 afgekort na die *Rights of Women in Africa Protocol*. Soos reeds aangedui het Suid-Afrika die *Rights of Women Protocol* op 17 Desember 2004 geratifiseer. Sien par 4.3.2.2 van hierdie studie vir voedselverwante bepalinge in die *Rights of Women in Africa Protocol*. Vir 'n bespreking van inisiatiewe ter bevordering van vroue se toegang tot spesifiek grond sien Terblanche *Die Landelike Swart Vrou se Reg op Grondbeheer* 48-56.

<sup>270</sup> Voorrede tot die Konsepwetsontwerp. Sien in hierdie verband ook Departement van Landbou *IFSS* 16 en 22 waarin aangedui word dat vroue, kinders en bejaardes spesifiek kwesbaar is.

The vital role of women and children in food security management and development must be recognised and their full participation therein must be promoted.<sup>271</sup>

In paragraaf 6.5 is aangedui dat 'n Nasionale Voedselsekerheidsforum in terme van hoofstuk 2 van die Konsepwetsontwerp voorgestel word, waarvan die samestelling van sodanige Forum in artikel 4 van die Konsepwetsontwerp uiteengesit word. Artikel 4(2) bepaal, onder andere, dat by die samestelling van die Forum die Minister van Landbou die wenslikheid om vroue, jeug en persone aan te stel wat deur onbillike diskriminasie benadeel is, in ag moet neem, asook die verteenwoordiging van kwesbare en benadeelde persone moet verseker.<sup>272</sup> Dit sluit in vroue as kwesbare en benadeelde persone.<sup>273</sup>

#### 6.6.5.3 Spesiale maatreëls ten einde die gevolge van diskriminasie reg te stel

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>274</sup> dui aan dat die onvermoë van persone om hulself te voed by wyse van hul eie pogings en middele, dikwels die gevolg is van ongelykhede met betrekking tot toegang tot geleenthede. Sodanige ongelyke toegang tot geleenthede is dikwels die gevolg van vorige diskriminerende praktyke en gebruike. Gevolglik dui die

---

<sup>271</sup> A 2(4)(m) van die Konsepwetsontwerp is 'n woordelike herhaling van a 2(4)(q) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*, naamlik: "The vital role of women and youth in environmental management and development must be recognised and their full participation therein must be promoted." Ander raamwerkwetgewing bevestig die bevordering en/of beskerming van spesifiek vroue se regte en vryhede as funderende beginsels. Sien bv a 2(1)(e)(x) van die *Behuisingswet*; a 2(c)(iv) van die *National Health Act*; a 2(c) van die *Nasionale Waterwet*; en a 2(1)(a) van die *Maatskaplike Behuisingswet*.

<sup>272</sup> Sien Terblanche *Die Landelike Swart Vrou se Reg op Grondbeheer* 92-94 waarin aangedui word dat die blote teenwoordigheid van vroue in rade en komitees, nie noodwendig beteken dat die belange van vroue bevorder word nie.

<sup>273</sup> Ander raamwerkwetgewing wat verdere bepalinge rakende vroue bevat (hetsy bevordering en/of beskerming van vroue as kwesbare groepe, verteenwoordiging, verbod teen geslagsdiskriminasie) sluit in a 4 van die *National Health Act*; en aa 24(b)(i), 27(1)(b), 45(2)(c), 61(3)(c), 79(4)(a), 81(10)(b) van die *Nasionale Waterwet*.

<sup>274</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 94.

*Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>275</sup> aan dat spesiale maatreëls (byvoorbeeld wetgewing en programme) dikwels nodig is om toestande wat die verwesenliking van persone en groepe se reg op voedsel weens diskriminerende praktyke benadeel, uit te skakel.<sup>276</sup> Die insluiting van die volgende klousule in raamwerkwetgewing word gevolglik deur die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>277</sup> aanbeveel:

The prohibition of discrimination shall not be read to include government action to remedy past effects of discrimination against particular individuals or groups and promote equality of opportunities with regard to the right to food.

### *Suid-Afrikaanse konteks*

Artikel 9(2) van die *Grondwet* maak voorsiening vir wetgewende en ander maatreëls vir die beskerming of ontwikkeling van persone, of kategorieë persone, wat deur onbillike diskriminasie benadeel is. Suid-Afrikaanse maatreëls om gelyke geleenthede te skep, sluit byvoorbeeld regstellende aksie in, soos gereël in hoofstuk 3 van die *Employment Equity Act*,<sup>278</sup> welke Wet, onder andere, ten doel om die gevolge van diskriminasie aan te spreek by wyse van billike indiensnemingsmaatreëls. 'n Verdere voorbeeld is die *Broad-Based Black Economic Empowerment Act*,<sup>279</sup> welke Wet, onder andere, ten doel het:

... to promote the achievement of the constitutional right to equality, increase broad-based and effective participation of black people in the

---

<sup>275</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 94.

<sup>276</sup> Sodanige persone of groepe sluit in diegene wat die meeste deur diskriminerende praktyke geaffekteer word, naamlik vroue, inheemse bevolkingsgroepe, kinders, immigrante, trekarbeiders en vlugtelinge. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 94.

<sup>277</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 94.

<sup>278</sup> 55 van 1998 (nie in Afrikaans beskikbaar nie).

<sup>279</sup> 53 van 2003 (nie in Afrikaans beskikbaar nie).

economy and promote a higher growth rate, increased employment and more equitable income distribution.<sup>280</sup>

Die *IFSS*<sup>281</sup> dui aan dat armoede en voedseltekort in Suid-Afrika dikwels die gevolg van koloniale- en apartheidsbeleide is, welke beleide spesifiek ontwerp was om ongunstige omstandighede vir veral die welstand van swart persone te skep.

As een van die funderende beginsels, maak artikel 2(4)(c) van die Konsepwetsontwerp gevolglik voorsiening vir:

[e]quitable and accountable access to food resources, benefits and services to meet basic human needs and ensure human well-being must be pursued and *special measures*<sup>282</sup> may be taken to ensure access thereto by categories of persons disadvantaged by unfair discrimination.<sup>283</sup>

As verdere funderende beginsel, vereis artikel 2(4)(e):

The participation of all interested and affected parties in food security governance must be promoted, and all people must have the opportunity to develop the understanding, skills and capacity necessary for achieving equitable and effective participation, and participation by vulnerable and disadvantaged persons must be ensured.<sup>284</sup>

---

<sup>280</sup> Voorrede tot die *Broad-Based Black Economic Empowerment Act* 53 van 2003. Sien Marais en Coetzee 2006 *Obiter* 111-127 en Judex 2008 *Without Prejudice* 26-28; vir 'n bespreking van die toepassing en werking van die *Broad-Based Black Economic Empowerment Act* 53 van 2003. Sien bv Departement van Handel en Nywerheid *AGRIBEE Sector Charter on Black Economic Empowerment* soos gepubliseer in GN 314 in SK 30886 van 20 Maart 2008 vir bepalings rakende swart ekonomiese bemagtiging in die landbousektor.

<sup>281</sup> Departement van Landbou *IFSS* 17.

<sup>282</sup> Eie beklemtoning.

<sup>283</sup> A 2(4)(c) van die Konsepwetsontwerp is 'n woordelikse herhaling van a 2(4)(d) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>284</sup> Sien para 3.4.2 en 6.6.12 van hierdie studie vir 'n bespreking van *deelname*.

Die Konsepwetsontwerp bevat egter geen substansiële inhoudelike bepaling(s) rakende die *spesiale maatreëls* in artikel 2(4)(c) van die Konsepwetsontwerp genoem nie.<sup>285</sup>

#### 6.6.5.4 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

##### *Aanbevelings ten opsigte van 'n algemene nie-diskriminasie klousule*

- (a) Die insluiting van die belang en bevordering van gelykheid en 'n verbod op onbillike diskriminasie (beide regstreekse en onregstreekse onbillike diskriminasie) as funderende beginsels.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> Dit is egter opmerklik dat verskeie raamwerkette glad nie voorsiening maak vir bepalings (hetsy as funderende beginsels of selfstaande bepalings) rakende die regstelling van die onbillike gevolge van diskriminasie nie. Let in hierdie verband op na die stilswye van die *Maatskaplike Bystandswet; National Health Act; National Housing Agency Act* en die *Suid-Afrikaanse Agentskap vir Maatskaplike Sekerheidwet*. Soos reeds aangedui verbied ander raamwerkwetgewing slegs onbillike diskriminasie maar maak nie voorsiening vir regstellende optrede nie. Sien in hierdie verband die *Behuisingswet* en die *Maatskaplike Behuisingswet*. Die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* spreek wel regstelling van vorige diskriminerende praktyke in a 2(1)(a) aan, naamlik dat die beginsels uiteengesit in a 2 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* "...shall apply alongside all other appropriate and relevant considerations, including the State's responsibility to respect, protect, promote and fulfil the social and economic rights in Chapter 2 of the Constitution and in particular the basic needs of categories of persons disadvantaged by unfair discrimination." Voorts bepaal a 2(4)(d) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* dat "equitable access to environmental resources, benefits and services to meet basic human needs and ensure human well-being must be pursued and special measures may be taken to ensure access thereto by categories of persons disadvantaged by unfair discrimination." Soos reeds aangedui is a 2(4)(c) van die Konsepwetsontwerp 'n woordelike herhaling van a 2(4)(d) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. Die *Nasionale Waterwet* spreek ook regstelling in a 2(c) van die wet aan, naamlik dat regstelling van die gevolge van vorige ras- en geslagsdiskriminasie in ag geneem moet word in die beskerming, gebruik, ontwikkeling, bewaring, bestuur en beheer van die nasie se waterhulpbronne. Regstelling word in verskeie ander bepalings in die *Nasionale Waterwet* as 'n oorwegende faktor na verwys, naamlik in a 24(b)(i) (voorbereiding of hersiening van 'n finansiële teiken), a 27(1)(b) (oorwegings wat in ag geneem moet word in die toekenning van algemene magtigings en lisensies), a 45(2)(c) (voorgestelde toewysingskedules). A 79(4)(a) bepaal dat in die uitoefening van sy funksies, 'n opvanggebiedbestuursagentskap moet: "die grondwetlike imperatief in gedagte hou om die gevolge van rasse- en geslagsdiskriminasie van die verlede reg te stel en om billike toegang vir almal tot die waterhulpbronne onder sy beheer te bekom." Sien ook a 61(3) van die *Nasionale Waterwet*.

<sup>286</sup> Heel waarskynlik in a 2 van die voorgestelde raamwerkwet.



- (b) Die insluiting van 'n selfstaande klousule waarin diskriminasie (beide regstreeks en onregstreeks) verbied word. Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>287</sup> stel gevolglik die insluiting van die volgende klousule (of soortgelyke klousule) in die liggaam of hoofteks van die voorgestelde raamwerkwet voor:

Any distinction, exclusion or restriction made on the basis of race, colour, sex, age, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status<sup>288</sup> which has the effect<sup>289</sup> or purpose of<sup>290</sup> impairing or limiting the capacity of an individual to exercise his or her right to food is unlawful and will be sanctioned in accordance with the law.<sup>291</sup>

- (c) Die raamwerkwet kan verwys na die bevordering van gelykheid en 'n verbod teen onbillike diskriminasie ooreenkomstig die reg, welke verwysing sal insluit die bepalings van die *Grondwet, Equality Act* asook bindende internasionale en regionale verpligtinge.

*Aanbevelings ten opsigte van die spesifieke verbod op diskriminasie teen vroue*

---

<sup>287</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 92.

<sup>288</sup> Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 92 waarsku dat in plaas van alle moontlike gronde van onbillike diskriminasie in die klousule te lys, die lys eerder oopgelaat moet word deur óf geen spesifieke gronde te lys nie, óf om na 'n kort illustratiewe lys van diskriminatoriese gronde, die woorde "op enige gronde" of "gebaseer op enige ander status" te voeg.

<sup>289</sup> Verwysend na onregstreekse diskriminasie. Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>290</sup> Verwysend na regstreekse diskriminasie. Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>291</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 92. Bogenoemde algemene nie-diskriminasie klousule moet, volgens die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 92 in die hoofteks van die raamwerkwet ingesluit word selfs al word die beginsel van nie-diskriminasie gelys as een van die funderende regsbeginsele van die wet. Die beginsel van nie-diskriminasie as regsbeginsele moet gevolg word in alle aspekte verbandhoudend tot die verwesenliking van die reg op voedsel, maar nie-diskriminasie moet ook gevestig word as 'n selfstaande regsbepaling in die raamwerkwet, waarvan inbreukmaking op dié reg neerkom op 'n inbreukmaking op die reg op voedsel en gevolglik onderhewig is aan gepaste sanksies. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 92.

- (a) Die voorsiening vir voldoende teenwoordigheid asook voldoende *verteenwoordiging* van spesifiek vroue se belange op voorgestelde liggame.<sup>292</sup>
- (b) Die bevordering van die belange van en verbod op onbillike diskriminasie<sup>293</sup> teen vroue as funderende beginsel.
- (c) Spesifieke bepaling in die hoofteks van die voorgestelde raamwerk waarin onbillike diskriminasie<sup>294</sup> teen vroue verbied word, maar ook voorsiening ten opsigte van die oproep tot optrede/maatreëls wat die belange van vroue bevorder,<sup>295</sup> insluitend 'n verpligte hersiening van sektorale wetgewing en ander maatreëls.<sup>296</sup>
- (d) 'n Algemene verwysing in die raamwerkwet na die frase "ooreenkomstig die reg" ten einde die toepassing van verskeie regsbindende bepalings en ander maatreëls te inkorporeer.
- (e) Die insluiting van verteenwoordigers van die Departement van Vroue, Kinders en Persone met Gestremdhede in die samestelling van voorgestelde liggame.

*Aanbevelings ten opsigte van regstelling van die nadelige gevolge van vorige diskriminasie*

- (a) 'n Oproep tot hersiening van sektorale wetgewing en ander maatreëls.<sup>297</sup>

---

<sup>292</sup> Sien bv a 81(10) van die *Nasionale Waterwet*.

<sup>293</sup> Beide regstreekse en onregstreekse onbillike diskriminasie.

<sup>294</sup> Beide direkte en indirekte onbillike diskriminasie.

<sup>295</sup> Aansluitend tot die debat rakende geslagsneutrale maatreëls teenoor geslagspesifieke maatreëls. Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>296</sup> Sien bv Departement van Landbou *IFSS* 29 waarin verbandhoudende sektorale aangeleenthede aangedui word, naamlik die verbetering van toegang tot krediet-fasiliteite aan, onder andere, vroue asook verbeterde toegang tot voedselproduksie en voedselprosesseringstegnologie en enige ander tyd- en arbeidbesparende tegnologie vir, onder andere vroue. Sektorale aangeleenthede sluit bv landbou- en grond-hervorming in. Sien ook par 6.6.13 en hfst 7 van hierdie studie vir 'n metodologiese bespreking van sektorale hersiening.

<sup>297</sup> Sien par 6.6.13 asook hfst 7 van hierdie studie.

- (b) Voldoende teenwoordigheid en voldoende verteenwoordiging van belange op die voorgestelde liggame.<sup>298</sup>
- (c) Dat die belang van regstelling van die nadelige gevolge van vorige ras- en/of geslagsdiskriminasie nie bloot as funderende beginsel gelys word nie, maar ook aandag in hoofteks geniet, verwysend na die plig<sup>299</sup> om spesiale maatreëls dienoreenkostig die reg te neem om die genoemde nadelige gevolge reg te stel.

### 6.6.6 *Impak-assessering*

#### 6.6.6.1 Algemeen

Impak-assessering in sy eenvoudigste vorm verwys na:

... the process of identifying, predicting, evaluating and mitigating effects of a policy, project or programme proposal prior to taking decisions and making commitments.<sup>300</sup>

Dienoreenkostig word die doel of belang van impak-assessering aangedui as: (a) die versekering dat relevante oorwegings uitdruklik aangespreek word en in die besluitnemingsproses geïnkorporeer word; (b) die voorsiening van nadelige gevolge en gepaste stappe om dit te vermy en/of te minimaliseer; en (c) die versekering van 'n billike balans tussen moontlike kompeterende belange.<sup>301</sup> Moontlike stappe van 'n impak-assessering word uitgelig as:<sup>302</sup> (a) sifting,<sup>303</sup> (b) bestekopname,<sup>304</sup> (c)

<sup>298</sup> Sien bv a 81(10) van die *Nasionale Waterwet*.

<sup>299</sup> Bindend op beide die openbare- en privaatsektor.

<sup>300</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 118.

<sup>301</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 118.

<sup>302</sup> Soos vereenvoudig in *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 119-120.

<sup>303</sup> *Screening*. Verwysend na die identifisering van voorstelle onderhewig aan impak-assessering. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 119.

<sup>304</sup> *Scoping*. Verwysend na die identifisering van kwessies en impakte wat moontlik weselik tot die doeltreffende genieting van 'n gegewe reg is. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 119.

ondersoek na alternatiewe;<sup>305</sup> (d) impak analisering;<sup>306</sup> (e) mitigasie en impakbestuur;<sup>307</sup> (f) verslagdoening/rapportering;<sup>308</sup> (g) openbare konsultasie; (h) hersiening van die impak-assesseringsverslag;<sup>309</sup> en (i) besluitneming,<sup>310</sup> evaluering en monitering.

Binne die konteks van die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel, verwys impak-assessering na die identifisering van die impak wat beleid, programme en projekte op die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel het.<sup>311</sup> Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>312</sup> doen gevolglik aan die hand dat die voorgestelde raamwerkwet die volgende bepaling bevat:

[To] require a prior right to food impact assessment from state and non-state actors, either as a stand-alone process or incorporated into existing impact assessment procedures.<sup>313</sup>

---

<sup>305</sup> Verwysend na die bepaling van ander opsies vir die bereiking van dieselfde oogmerk. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 119.

<sup>306</sup> Verwysend na die identifisering en voorspelling van die moontlike maatskaplike, ekonomiese en ander verbandhoudende effekte van die voorstel. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 120.

<sup>307</sup> Verwysend na die daarstel van maatreëls nodig om die voorspelde nadelige impakte te vermy of te minimaliseer en om hierdie maatreëls in die implementeringsplan te inkorporeer. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 120.

<sup>308</sup> Insluitend 'n eenvoudige opsomming vir openbare debat. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 120.

<sup>309</sup> Naamlik of die verslag alle relevante inligting oor die moontlike impakte op die uitoefening van 'n bepaalde reg identifiseer; alle potensiële maatskaplike en ekonomiese effekte van die verslag in aanmerking neem; bekommernisse en kommentaar van die potensieel geaffekteerde bevolking bevat; en al die inligting nodig vir besluitneming. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 120.

<sup>310</sup> Naamlik die goedkeuring of afkeur van die voorstel en, indien goedgekeur, die daarstel van die terme en voorwaardes vir implementering en uitvoering. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 120.

<sup>311</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 118 sien ook *FAO Voluntary Guidelines* 23 riglyn 17.2. Bv 'n assessering van die moontlike impak wat mynaktiwiteite, die ontginning van natuurlike hulpbronne, biobrandstof aktiwiteite en grondhervorming op die beskikbaarheid en toeganklikheid van voedsel kan uitoefen. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 119.

<sup>312</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 120.

<sup>313</sup> Met verwysing na "existing impact assessment procedures" dui die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 120 aan dat: "[t]he most appropriate home for a right to food impact assessment would be a human rights impact assessment or, where this does not exist, a social impact assessment." Ook in riglyn 17.2 van die *Voluntary*

### 6.6.6.2 Suid-Afrikaanse konteks

Die Konsepwetsontwerp bevat verskeie bepalings rakende impak-assessering. In die algemeen word as funderende beginsel gelys dat die maatskaplike en ekonomiese impakte van aktiwiteite<sup>314</sup> oorweeg, geassesseer en geëvalueer moet word en dat besluite, in die lig van sodanige oorweging en assessering, gepas moet wees.<sup>315</sup> Meer spesifiek bepaal artikel 24(1) dat die potensiële impak op: (a) voedselsekerheid; en (b) sosio-ekonomiese omstandighede van aktiwiteite wat magtiging of toestemming deur die reg vereis, oorweeg, ondersoek en geassesseer moet word voor implementering. Verslag moet voorts gedoen word aan die staatsorgaan "charged by law with authorising, permitting, or otherwise allowing the implementation of an activity." Prosedures vir die ondersoek, assessering en kommunikasie van potensiële impakte van aktiwiteite word voorts in artikel 24(1) gereël.

Daarvolgens mag die Minister, met die instemming van die Lid van die Uitvoerende Raad,<sup>316</sup> op die voorgeskrewe wyse: (a) aktiwiteite identifiseer welke aktiwiteite nie 'n aanvang mag neem voordat voorafgaande toestemming vanaf die Minister of Lid van die Uitvoerende Raad verkry is nie; (b) areas identifiseer waarbinne gespesifiseerde aktiwiteite nie 'n

---

*Guidelines* word 'n *Right to Food Impact Assessment* aangemoedig ten einde die nodige korrektiewe maatreëls te neem.

<sup>314</sup> Insluitend voor- en nadele.

<sup>315</sup> A 2(4)(h) van die Konsepwetsontwerp, welke bepaling 'n woordelike herhaling van a 2(4)(i) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* is. Die belang van impak-assessering word in a 23(2)(b) van die Konsepwetsontwerp verwoord, as volg: "identify, predict, monitor and evaluate the actual and potential impact on food security, socio-economic conditions, the risks and consequences and alternatives and options for mitigation of activities, with a view to minimising negative impacts, maximising benefits, and promoting compliance with the principles of food security management set out in section 2." Aan die ander kant waarsku a 2(4)(b) van die Konsepwetsontwerp dat: "Food security justice must be pursued so that adverse social, economic and cultural impacts shall not be distributed in such a manner as to unfairly discriminate against any person, particularly vulnerable and disadvantaged persons."

<sup>316</sup> Asook elke Lid van die Uitvoerende Raad met die instemming van die Minister.

aanvang mag neem sonder voorafgaande toestemming van die Minister of Lid van die Uitvoerende Raad nie; (c) regulasies uitvaardig;<sup>317</sup> (d) bestaande toelaatbare en toegelate aktiwiteite identifiseer wat oorweeg, geassesseer, geëvalueer en verslag oor gedoen moet word; en laastens:

[to] prepare information that specify the attributes of food security in particular areas, including the sensitivity, extent, interrelationship and significance of such attributes which must be taken into account by every organ of state charged by law with authorising, permitting or otherwise allowing the implementation of a new activity, or with considering, assessing and evaluating an existing activity: Provided that where authorisation for an activity falls under the jurisdiction of another Minister, a decision in respect of paragraph (a) or (b) must be taken in consultation with such other Minister.<sup>318</sup>

#### 6.6.6.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

- (a) Die insluiting van 'n algemene vereiste dat 'n impak-assessering gedoen moet word in alle voorgenome aktiwiteite wat moontlik 'n invloed op die beskikbaarheid van voedsel (insluitend stabiele en volhoubare voorraad), toegang tot voedsel, voedselveiligheid, dieetbehoefte van individue en kulturele- of verbruikersaanvaarbaarheid kan uitoefen.

---

<sup>317</sup> Sien a 24(3)-(4) van die Konsepwetsontwerp. Sien ook a 24(6) van die Konsepwetsontwerp vir bepalinge rakende die uitvaardiging van regulasies in die gevalle waar aktiwiteite: (a) die belange van meer as een provinsie of traverse internasionale grense sal affekteer (a 24(6)(a)); (b) die nakoming van verpligtinge onder gewoonteregtelike of konvensionele internasionale reg gaan affekteer (a 24(6)(b)); en nie onder die regulasies in sub-artikel 24(3) hanteer is nie.

<sup>318</sup> A 24(2) van die Konsepwetsontwerp. Vir bepalinge rakende impak-assessering in die konteks van gesondheidsorgdienste, sien a 4(2)(c) van die *National Health Act*. Sien a 2(1)(f) van die *Behuisingswet* vir bepalinge rakende impak-assessering in die behuisingskonteks. Die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* bevat verskeie bepalinge rakende impakassessering binne die konteks van omgewingsbestuur. Sien in hierdie verband a 2(4)(a)(viii), (4)(c), (4)(i) en veral hfst 5 (aa 23 en 24) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. Ook die *Nasionale Waterwet* bevat verskeie bepalinge rakende impakassessering. Sien in hierdie verband veral a 110 en hfst 4 van die *Nasionale Waterwet*.

- (b) 'n Beroep op hersiening van sektorale wetgewing en ander maatreëls<sup>319</sup> ten einde voorsiening te maak vir verpligte impak-assessering voor aanvang van aktiwiteite.<sup>320</sup>
- (c) 'n Uiteensetting van die prosedure vir die vereiste impak-assessering in die raamwerkwet self óf die prosedure in daaropvolgende regulasies uitvaardig, welke prosedure as 'n minimum voorsiening moet maak vir: (a) sifting; (b) bestekopname; (c) ondersoek na alternatiewe; (d) impak analisering; (e) mitigasie en impak bestuur; (f) verslagdoening en rapportering; (g) openbare konsultasie; (h) hersiening van die impak-assesseringsverslag; en (i) besluitneming, evaluering en monitering.<sup>321</sup>

## 6.6.7 Inligting

### 6.6.7.1 Algemeen

Regte en vryhede met betrekking tot die soek, ontvangs en oordra van inligting word in verskeie internasionale en regionale instrumente aangespreek.<sup>322</sup> Die *UDHR*<sup>323</sup> bepaal byvoorbeeld in artikel 19:

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

Soortgelyk bepaal artikel 19(2) van die *ICCPR*:<sup>324</sup>

---

<sup>319</sup> Veral op die gebiede van (maar nie beperk tot) grondhervorming, landbou, omgewingsbestuur, vissery, bosbou, voedselpryse ens.

<sup>320</sup> Sien ook par 6.6.13 en hfst 7 van hierdie studie vir 'n bespreking van sektorale hersiening.

<sup>321</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 119-120. Sien ook a 24 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>322</sup> Sien Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 155.

<sup>323</sup> Sien par 4.2.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *UDHR*.

<sup>324</sup> Sien par 4.2.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *ICPPR*.

Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.<sup>325</sup>

Regionaal bepaal artikel 9(1) van die *African Charter*<sup>326</sup> dat elke individu die reg sal hê om inligting te ontvang. Die fundamentele belang van vryheid van uitdrukking en inligting vir demokrasie en respek vir alle menseregte en vryhede is later in die *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*<sup>327</sup> bevestig. Spesifiek bepaal beginsel IV:

Public bodies hold information not for themselves but as custodians of the public good and everyone has a right to access this information, subject only to clearly defined rules established by law.<sup>328</sup>

Die reg om inligting te soek, te ontvang en oor te dra tesame met, onder andere, vryheid van uitdrukking word gevolglik deur die *Voluntary Guidelines*<sup>329</sup> as kernkomponente van 'n menseregte-gebaseerde

---

<sup>325</sup> Spesifiek met betrekking tot die belange van kinders, bepaal a 17 van die *CRC* (sien par 4.2.5 van hierdie studie) dat: "States Parties recognize the important function performed by the mass media and shall ensure that the child has access to information and material from a diversity of national and international sources, especially those aimed at the promotion of his or her social, spiritual and moral well-being and physical and mental health." sien ook a 13(1) van die *CRC* vir 'n woordelike herhaling van a 19 van die *ICCPR* ten opsigte van die regte van kinders.

<sup>326</sup> sien par 4.3.2.1 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *African Charter*.

<sup>327</sup> ACHPR 2002 *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa* beskikbaar by <http://bit.ly/dYWuz0> (hierna die *Declaration of Principles*).

<sup>328</sup> Beginsel IV van die *Declaration of Principles* bepaal verder dat die reg op inligting deur die reg gewaarborg moet word ooreenkomstig die volgende beginsels: "everyone has the right to access information held by public bodies; everyone has the right to access information held by private bodies which is necessary for the exercise or protection of any right; any refusal to disclose information shall be subject to appeal to an independent body and/or the courts; public bodies shall be required, even in the absence of a request, actively to publish important information of significant public interest; no one shall be subject to any sanction for releasing in good faith information on wrongdoing, or that which would disclose a serious threat to health, safety or the environment save where the imposition of sanctions serves a legitimate interest and is necessary in a democratic society; and secrecy laws shall be amended as necessary to comply with freedom of information principles."

<sup>329</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 6.



benadering tot voedselsekerheid beskou.<sup>330</sup> Lande word gevolglik aangemoedig:

... [to] promote freedom of opinion and expression, freedom of information, freedom of the press and freedom of assembly and association, which enhances the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.<sup>331</sup>

Die belang van inligting vir doeleindes van die reg op toegang tot voldoende voedsel word soos volg aangedui, naamlik dat inligting nodig is om:<sup>332</sup>

- (a) persone in staat te stel om hul regte uit te oefen,<sup>333</sup>
- (b) ingeligte besluite te neem rakende voedsel wat gekoop en verbruik word,<sup>334</sup>

---

<sup>330</sup> Sien FAO *Voluntary Guidelines* 6. Sien ook para 3.4.2 en 3.4.5 waarin die waarde van inligting vir beide deelname en bemagtiging as sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering toegelig is.

<sup>331</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 9 riglyn 1.2. Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 155-156 dui aan dat beskerming van die genoemde vryhede politieke stabiliteit en goeie bestuur versterk, wat weer op hul beurt internasionale hulp, buitelandse belegging en ingeligte besluitneming vir landbou produseerders aanmoedig. Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 155 dui ook op die kollektiewe en individuele dimensie van die genoemde vryhede, naamlik dat die kollektiewe dimensie hoofsaaklik na die vryheid van die pers en ander media verwys en op sy beurt weer van die staat verwag om 'n omgewing van oop en pluralistiese openbare debat te waarborg. Die individuele dimensie verwys na die regte van individue om inligting te soek en te ontvang, insluitend inligting wat deur die openbare gesag gehou word. Sien egter die kommer rakende die *Secrecy Bill* wat in par 3.4.2 van hierdie studie uitgelig is. Sien Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 155. Die voorrede tot die *Declaration of Principles* bevestig die fundamentele belang van vryheid van uitdrukking en inligting as 'n hoeksteen van demokrasie en 'n wyse om respek vir ander fundamentele regte en vryhede te verseker.

<sup>332</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 122. Sien ook Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 155-156.

<sup>333</sup> Inligting is ook belangrik vir staatsamptenare om hul in staat te stel om op 'n sekere wyse op te tree wat nie inbreuk op iemand se reg op voldoende voedsel maak nie. FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 122.

<sup>334</sup> Insluitend inligting nodig om persone in staat te stel om voedsame en gebalanseerde diëte vir babas en jong kinders voor te berei. Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 122. Voorts bepaal riglyn 10.6 van die FAO *Voluntary Guidelines* 22 dat: "States may wish to disseminate information on the feeding of infants and young children that is consistent and in line with current scientific knowledge and internationally accepted practices and to take steps to counteract misinformation on infant feeding." Sien in hierdie verband ook FAO *Voluntary Guidelines* 22 riglyn 10.6 en High-Level Task Force *Comprehensive Framework for Action* 8. Sien ook FAO

- (c) gesondheidsrisiko's te voorkom;<sup>335</sup> en
- (d) voorsiening te maak vir die regstelling van regskenings.<sup>336</sup>

Bogenoemde inligting verwys nie net na toegang tot tegniese inligting, naamlik inligting relevant tot die beskikbaarheid, toeganklikheid en voldoenbaarheid<sup>337</sup> van voedsel nie, maar ook inligting rakende alle relevante aktiwiteite of maatreëls, insluitend wetgewing, regulasies, beleide, programme en projekte wat die uitoefening van die reg op toegang tot voldoende voedsel affekteer of moontlik kan affekteer.<sup>338</sup>

Vidar<sup>339</sup> dui in hierdie verband aan dat vryheid van uitdrukking en inligting gevolglik noodsaaklik is vir deursigtige en verantwoordingspligtige

---

*Voluntary Guidelines* 20 riglyn 9.6, naamlik: "... States should also take measures to educate consumers about the safe storage, handling and utilization of food within the household. States should collect and disseminate information to the public regarding food-borne diseases and food safety matters, and should cooperate with regional and international organizations addressing food safety issues." Sien ook Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 156 wat aandui dat: "Information is also essential for free consumer choice. The right to adequate food contains a cultural dimension as well as respect for individual preferences, neither of which can be fully exercised without appropriate information. Furthermore, if consumers are to make healthy food choices, they need information about nutrition and food quality. In that context labelling regulations become an essential link between the right to information and the right to adequate food." Verskeie bronne is beskikbaar rakende verbruikers-beskerming en voedsel-etikettering. Sien in hierdie verband veral Wilkins 2005 *Agriculture and Human Values* 269-273 en Beekman 2008 *Ethic Theory Moral Prac* 61-72. Sien ook par 6.6.8 van hierdie studie vir 'n bespreking van onderrig, opleiding en bewusmaking.

<sup>335</sup> Verwysend na 'n ongebalanseerde of onvoldoende dieet van voedsel besmet met chemikalieë of plaagdoders. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 122. Die *FAO Voluntary Guidelines* 20 riglyn 9.6 bepaal, onder andere, dat: "States should collect and disseminate information to the public regarding food-borne diseases and food safety matters ..." Sien ook par 6.6.8 van hierdie studie vir 'n bespreking van onderrig, opleiding en bewusmaking.

<sup>336</sup> *Redress for legal violations*. Sien ook par 6.6.5.3 van hierdie studie.

<sup>337</sup> *Adequacy*.

<sup>338</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 122. Sien in hierdie verband ook Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 156.

<sup>339</sup> Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 155-156.

bestuur<sup>340</sup> en dat dit burgers in staat stel om regeringsbeleid noukeurig te ondersoek en om korrupsie en wanbestuur oop te vlek.<sup>341</sup>

Implikasies vir die voorgestelde raamwerkwet sluit in dat:

- (a) ondanks die feit dat die reg op toegang tot inligting in 'n land se grondwet of in nasionale wetgewing erken word, die voorgestelde raamwerkwet spesifiek die reg op toegang tot inligting moet bevestig, met verwysing na bestaande wetgewing daaroor;<sup>342</sup>
- (b) die raamwerkwet spesifiek moet uitbrei oor die rol van die openbare gesag in die versekering van die reg op (toegang tot) inligting in die konteks van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel.<sup>343</sup> Wat die rol van die openbare gesag in hierdie verband behels, stel die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>344</sup> dat die raamwerkwet van die openbare gesag, op alle vlakke, moet verwag om:
  - (i) die samelewing in kennis te stel van die regte deur die raamwerkwet geskep en rakende die wet se implementering en daaropvolgende wetgewing wat aangeneem kan word, sowel as enige ander maatreëls geneem ter fasilitering en bevordering van die verwesenliking van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel;<sup>345</sup> en

---

<sup>340</sup> *Governance*.

<sup>341</sup> Sien egter die kommer rakende die *Secrecy Bill* wat in par 3.4.2 van hierdie studie uitgelig is.

<sup>342</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 123.

<sup>343</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 123. Die volgende vrae word gevolglik in die aftiklys in die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 274 gestel, naamlik "Does the law stipulate for the right of persons to seek information of relevance to the right of food?" en "Are competent authorities required to disseminate information and provide it upon request?"

<sup>344</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 123.

<sup>345</sup> Vidar *The Right to Food and Other Human Rights* 155 bevestig hierdie siening, naamlik dat: "In addition to the duty to accede to requests for information made by

- (ii) die mees gepaste wyse en metodes te gebruik om inligting te versprei, insluitend deur inligting mondelings oor te dra (by wyse van landelike radio) en in plaaslike tale, veral in die mees gemarginaliseerde areas van 'n land sowel as tussen bevolkings met 'n hoë koers van ongeletterdheid.<sup>346</sup>

Punt (b) hierbo genoem blyk te vaag en wyd geformuleer te wees en hoort sub-punte (i) en (ii) hierbo, volgens die skrywer, eerder by bepalings rakende *bewusmaking*. Implikasies vir die voorgestelde raamwerkwet hou gevolglik bepalings rakende die volgende in:

- (c) inligting wat vanself deur die openbare gesag aan die publiek beskikbaar gestel, verwysend veral na die beskikbaarstelling van amptelike verslae rakende die werksaamhede van die betrokke liggame asook verdere maatreëls deur die openbare gesag voorgestel, byvoorbeeld uitvaardiging van regulasies, verdere wetgewing ensovoorts;<sup>347</sup>
- (d) inligting wat nie vanself deur die openbare gesag beskikbaar gestel nie, maar wel op aanvraag van die publiek dienooreenkomstig die reg beskikbaar gestel word;<sup>348</sup>

---

individuals, public bodies are also under the obligation to publish and disseminate widely documents of significant public interests." Ook die FAO *Voluntary Guidelines* 16 riglyn 7.3 dui aan dat: "States that have established a right to adequate food under their legal system should inform the general public of all available rights and remedies to which they are entitled to." Sien ook par 6.6.8 van hierdie studie vir 'n bespreking van bewusmaking.

<sup>346</sup> Sodanige plig op die openbare gesag is in lyn met internasionale instrumente soos reeds aangedui. Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 124.

<sup>347</sup> Hou natuurlik verband met deelnemende demokrasie deurdat die publiek toegang tot inligting het en insette kan lewer. Sien para 3.4.2 en 6.6.12 van hierdie studie.

<sup>348</sup> Ooreenkomstig die reg verwys natuurlik na nasionale wetgewing wat die reg op toegang tot inligting reguleer insluitend aansoekprosedures en gronde vir weiering. Sien par 6.6.7.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die toepassing van die *Promotion of Access to Information Act* 2 van 2002 in die Suid-Afrikaanse konteks.

- (e) uitruil van inligting tussen staatsorgane ten einde samewerkende regering te bevorder asook vir geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur; en
- (f) kommunikasie van tegniese aspekte, byvoorbeeld inligting met betrekking tot voedselveiligheid,<sup>349</sup> voeding, en voedsel-etikettering.

#### 6.6.7.2 Suid-Afrikaanse konteks

Artikel 32(1) van die *Grondwet* bepaal dat elkeen die reg op toegang tot enige inligting wat deur die staat gehou word het,<sup>350</sup> asook enige inligting wat deur 'n ander persoon gehou word en wat vir die uitoefening of beskerming van enige regte benodig word.<sup>351</sup> Die *Promotion of Access to Information Act*<sup>352</sup> (hierna *PAIA*) is dienooreenkomstig artikel 32(2) van die *Grondwet* gepromulgeer<sup>353</sup> en het onder andere ten doel om 'n kultuur van deursigtigheid en verantwoordingspligtigheid in openbare en privaat liggame te bevorder deur effek aan die reg op toegang tot inligting te gee en om 'n samelewing te bevorder waarin persone doeltreffende toegang tot inligting het om hul in staat te stel om hul regte uit te oefen en te beskerm.<sup>354</sup>

---

<sup>349</sup> Insluitend voedselrisiko's soos die kommunikasie van uitbreek van siektes soos beken-klouseer. Sien ook par 6.6.8 van hierdie studie oor bewusmaking.

<sup>350</sup> A 32(1)(a) van die *Grondwet*. Sien egter par 3.4.2 van hierdie studie rakende kommer uitgespreek oor die moontlike nadelige gevolge van die *Secrecy Bill* wat betref inligting wat deur die staat gehou word.

<sup>351</sup> A 32 (1)(b) van die *Grondwet*. Sien ook a 16(1)(b) van die *Grondwet* wat bepaal dat elkeen die reg op vryheid van uitdrukking het, met inbegrepe van die vryheid om inligting of idees te ontvang of oor te dra.

<sup>352</sup> 2 van 2000.

<sup>353</sup> Naamlik dat nasionale wetgewing verorden moet word om aan die regte vervat in a 32(1) van die *Grondwet* gevolg te gee.

<sup>354</sup> Voorrede tot die *PAIA*. Aspekte wat in die *PAIA* aangespreek word sluit in bepalings rakende toegang tot rekords van openbare liggame (aa 11-49) sowel as privaat liggame (aa 50-73) insluitend die wyse van toegang en gronde vir weiering sowel as die appèlproses teen besluite (aa 74-82); die rol van die Menseregtekommissie (aa 83-85); oorgangsmatreëls (aa 86-88) en algemene bepalings (aa 89-91) insluitend bepalings rakende misdrywe (a 90). Vir 'n algemene bespreking van die *PAIA* sien Locke 2007 *SA Tydskrif vir Handelsreg* 461-472; en Roberts 2008 *TRW* 23-41.

Dienooreenkomstig die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>355</sup> se aanbeveling dat die voorgestelde raamwerkwet die reg op toegang tot inligting moet bevestig, maak 'n verskeidenheid raamwerkwetgewing verbandhoudend tot die verwesenliking van sosio-ekonomiese regte voorsiening vir: (a) toegang tot inligting;<sup>356</sup> die verspreiding van inligting en rekordhouding;<sup>357</sup> en (c) inligtingstelsels.<sup>358</sup>

Ook die Konsepwetsontwerp verwys na toegang tot inligting as 'n beginsel waarop nasionale voedselsekerheidsbestuur moet berus, naamlik dat besluite in 'n oop en deursigtige wyse geneem moet word en dat toegang tot inligting in ooreenstemming met die reg voorsien moet word.<sup>359</sup> Verdere verwysing na inligting in die Konsepwetsontwerp het betrekking op die werksaamhede van die liggame wat deur die Konsepwetsontwerp gepoog word om in die lewe geroep te word, naamlik met betrekking tot die werksaamhede van die Nasionale Voedselsekerheidsforum en die

---

<sup>355</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 123.

<sup>356</sup> A 31(1)(a) van *Nasionale Omgewingsbestuurwet* het bv voor skraping deur die *Wysigingswet op Nasionale Omgewingswette* 14 van 2009, voorsiening gemaak dat elke persoon geregtig is op toegang tot inligting wat deur die staat en staatsorgane gehou word, welke inligting verwant is tot die implementering van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* en enige ander wet verwant tot die omgewing. Gronde vir weiering van toegang tot inligting (soos voorsien in a 31(1)(a)) is in a 31(1)(c) gelys. Voorts het a 31(1)(b) voorsiening gemaak vir toegang tot inligting deur staatsorgane, welke inligting nodig is vir die uitvoering van hul pligte in terme van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* en enige ander wet verwant tot die beskerming van die omgewing of die gebruik van natuurlike hulpbronne. Dit moet ingedagte gehou word dat die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* voor die inwerkingtreding van die *PAIA* gepromulgeer is. Gevolglik het a 31(1) van *Nasionale Omgewingsbestuurwet* oorspronklik verwys na "[a]ccess to information held by the State is governed by the statute contemplated under section 32(2) of the Constitution." Die bepalings in a 31(1)-(3) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* was dus hangende die promulgasie van die *PAIA* en is gevolglik later deur a 14 van die *Wysigingswet op Nasionale Omgewingswette* 14 van 2009 geskrap. Sien *Trustees for the Time Being of the Biowatch Trust v The Registrar: Genetic Resources and Others* 2005 4 SA 111 (T). Sien ook Van der Linde *National Environmental Management Act* 215.

<sup>357</sup> Sien bv aa 12-17 van die *National Health Act*.

<sup>358</sup> Sien bv a 6 van die *Behuisingswet*.

<sup>359</sup> A 2(4)(i) van die Konsepwetsontwerp. Alhoewel daar nie uitdruklik na a 32 van die *Grondwet* of die toepassing van die *PAIA* verwys word nie, is dit die skrywer se opinie dat die frase "in ooreenstemming met die reg" sodanige regswerking inkorporeer.

Bestuurskomitee vir Voedselsekerheid.<sup>360</sup> Verdere bepalings met betrekking tot toegang tot inligting het betrekking tot: (a) impak-assessering;<sup>361</sup> (b) konflikthantering;<sup>362</sup> (c) internasionale instrumente;<sup>363</sup> en (d) samewerkings-ooreenkomste.<sup>364</sup>

### 6.6.7.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

Met verwysing na bogenoemde bespreking word die volgende aanbevelings vir moontlike insluiting in die voorgestelde raamwerkwet gemaak, naamlik:

- (a) Die insluiting van toegang tot inligting ooreenkomstig die reg<sup>365</sup> as funderende en rigtinggewende beginsel.<sup>366</sup>
- (b) 'n Omskrywing van *inligting* / *rekord*.
- (c) Bepalings rakende die beskikbaarheid (insluitend die frekwensie, wyse en plek van beskikbaarheid) van: (i) verslae rakende die werksaamhede van die relevante staatsorgane en liggame, insluitend finansiële verslagdoening; (ii) aansoekprosedures (ooreenkomstig die reg) rakende toegang tot inligting wat nie outomaties deur die relevante staatsorgane/liggame beskikbaar gestel word nie;

---

<sup>360</sup> Sien onderskeidelik aa 6(3)-(4) en 10(1)-(2) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>361</sup> Sien a 24(7)(d) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>362</sup> Sien aa 27(4)-(5) en (7) en 31 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>363</sup> A 32(2) van die Konsepwetsontwerp bepaal dat indien Suid-Afrika 'n party tot 'n internasionale voedselsekerheidsinstrument is, mag die Minister, na voldoening aan a 231(2) en (3) van die *Grondwet*, die bepalings van die instrument asook enige wysiging of toevoeging tot die instrument in die Staatskoerant publiseer. Sien aa 32-34 van die Konsepwetsontwerp asook par 6.6.10 van hierdie studie vir 'n bespreking van bepalings rakende internasionale verpligtinge en ooreenkomste. A 32(3)(d) en (f) van die Konsepwetsontwerp maak voorsiening dat indien wetgewing of ander regulasies aangeneem word ten einde effek aan 'n internasionale voedselsekerheidsinstrument te verleen, sodanige wetgewing en regulasies, onder andere, mag handel oor die verspreiding van inligting met betrekking tot die instrument en verslae van 'n internasionale vergadering, asook voorsiening maak vir openbare deelname. Sien a 32(3) van die Konsepwetsontwerp rakende inhoudelike aspekte van voorgestelde wetgewing ter ratifisering van internasionale instrumente.

<sup>364</sup> Sien a 41 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>365</sup> Of spesifieke verwysing na a 32 van die *Grondwet* asook die toepassing van die *PAIA*, insluitend prosedures en gronde vir weiering.

<sup>366</sup> Sien par 6.6.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die insluiting van funderende en rigtinggewende beginsels in die voorgestelde raamwerkwet.

en (iii) kennis, insae en kommentaar vanaf die publiek, ooreenkomstig die reg, rakende voorgestelde daaropvolgende regulasies, wetgewende en ander maatreëls.

- (d) Bepalings oor die wyse waarop tegniese inligting<sup>367</sup> beskikbaar gestel moet word asook die verantwoordelikheid vir sodanige beskikbaarheidstelling te identifiseer.
- (e) Die oordrag van inligting tussen staatsorgane en liggame ten einde samewerkende regering te bevorder.<sup>368</sup>
- (f) 'n Algemene bepaling wat die Minister bemaagtig om verbandhoudende regulasies te maak rakende inligting en verslagdoeningsprosedures.<sup>369</sup>

### 6.6.8 Onderrig, bewusmaking en opleiding

#### 6.6.8.1 Algemeen

Die belang van onderrig, opleiding en bewusmaking word soos volg saamgevat, naamlik:

[o]nly educated duty-bearers are able to keep their obligations and only knowledgeable rights-holders know how to claim their right to food.<sup>370</sup>

Aansluitend tot 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedsel-sekerheid, verduidelik die *Right to Food in Practice*<sup>371</sup> dat sodanige menseregte-gebaseerde benadering op 'n tweeledige strategie staatmaak, deurdat: (a) die kapasiteit van pligdraers om hul verpligtinge na te kom, versterk word; (b) daar gefokus word op hulpverlening aan gemeenskappe

---

<sup>367</sup> Sien veral die belang van 'n *Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System* wat onder par 6.6.9.2 van hierdie studie toegelig sal word.

<sup>368</sup> Sien aa 40-41 van die *Grondwet*.

<sup>369</sup> Sien bv a 31 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>370</sup> *FAO Right to Food in Practice* 6.

<sup>371</sup> *FAO Right to Food in Practice* 6.



en draers van regte ten einde hulself te bemagtig en verantwoordingspligtigheid<sup>372</sup> te eis.

### *Onderrig en bewusmaking*

Lande word in riglyn 11.3 van die *Voluntary Guidelines*<sup>373</sup> aanbeveel om landbou- en omgewingsonderrig op primêre en sekondêre skoolvlak aan te moedig ten einde nuwe generasies beter bewus te maak van die belang van bewaring en die volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne. In hierdie verband dui die *Right to Food in Practice*<sup>374</sup> aan dat kinders se vermoë om hul eie toekomstige voedselsekerheid te verseker, bevorder word indien menseregte, landbou, voedselsekerheid, voeding, omgewings- en gesondheidsonderrig in skoolkurrikula geïntegreer word.<sup>375</sup> Die integrasie van voedsel- en voedingsonderrig in skoolkurrikula word ook deur die *Comprehensive Framework for Action*<sup>376</sup> voorgestel.

Ondersteuning deur lande aan hoër onderwysinstellings (byvoorbeeld universiteite en tegniese fakulteite van landbouverwante dissiplines en besighede), word in riglyn 11.4 van die *Voluntary Guidelines*<sup>377</sup> aanbeveel ten einde beide onderrig- en navorsingsfunksies te verrig en ten einde

---

<sup>372</sup> Sien ook FAO *Right to Food Assessment Checklist* 7. Die rol van die burgerlike gemeenskap in die verlening van hulp aan kwesbare groepe om hulself te bemagtig en om druk op die regering te plaas, word in die FAO *Right to Food in Practice* 7 uitgelig. Sien ook par 3.4.2 van hierdie studie waarin die verband tussen inligting, deelname en bemagtiging kortliks uitgewys is.

<sup>373</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 23.

<sup>374</sup> FAO *Right to Food in Practice* 9.

<sup>375</sup> Vir meer inligting met betrekking tot bewusmaking onder jong mense, sien die FAO en die *World Association of Girl Guides and Girl Scouts* se projek *The Right to Food: A Window on the World* beskikbaar by <http://bit.ly/rKrQUp>. Sien ook die *National School Nutrition Programme* van die Departement van Basiese Onderwys wat voeding maar ook onderrig in voeding in skole en gemeenskappe bevorder. Sien Departement van Basiese Onderwys Datum Onbekend <http://bit.ly/v4cKRB>.

<sup>376</sup> High-Level Task Force *Comprehensive Framework for Action* 17.

<sup>377</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 23.

landboukundiges, wetenskaplikes en sakepersone op voorgraadse en nagraadse vlak op te lei.

Wat die belang van 'n verbeterde begrip van menseregte in die algemeen, maar in besonder 'n verbeterde begrip van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel deur die algemene publiek betref, dui die *Right to Food in Practice*<sup>378</sup> aan dat sodanige verbeterde begrip individue en gemeenskappe in staat stel om deel te hê aan besluite wat 'n effek op voedselsekerheid uitoefen. In dié verband vereis riglyn 11.7 van die *Voluntary Guidelines*<sup>379</sup> dat menseregte-opleiding, insluitend met betrekking tot burgerlike, politieke, ekonomiese, maatskaplike en kulturele regte, wat insluit die toenemende verwesenliking van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel, deur lande in skoolkurrikula bevorder en/of geïntegreer word. Terwyl riglyn 11.7 voorsiening maak vir bewusmaking in skoolkurrikula, handel riglyn 11.8 van die *Voluntary Guidelines*<sup>380</sup> oor die bewusmaking van die belang van menseregte, insluitend die toenemende verwesenliking van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel, in die algemeen. Dienooreenkomstig beveel riglyn 11.10 van die *Voluntary Guidelines*<sup>381</sup> aan dat regerings die algemene publiek bewus moet maak van die riglyne vervat in die *Voluntary Guidelines* en deurentyd toegang tot die riglyne moet verskaf en verbeter asook toegang tot ander menseregte instrumente, spesifiek in landelike en afgeleë gebiede.<sup>382</sup>

Volgens die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>383</sup> kan die voorgestelde raamwerkwet juis 'n belangrike rol speel ten einde die verband

---

<sup>378</sup> FAO *Right to Food in Practice* 8.

<sup>379</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 23.

<sup>380</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 24. Sien ook FAO *Right to Food Assessment Checklist* 8.

<sup>381</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 24.

<sup>382</sup> Riglyn 11.11 van die FAO *Voluntary Guidelines* 24 bepaal dat lande mag verkies om die burgerlike samelewing te bemagtig om deel te neem aan die implementering van die riglyne vervat in die *Voluntary Guidelines*, deur bv kapasiteitsbou.

<sup>383</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 125.

tussen onderwys en die reg op (toegang tot) voldoende voedsel te verstewig. Sodanige wisselwerking word soos volg geïllustreer:

In the specific context of the realization of the right to food, education enables children to acquire skills and knowledge that contribute to their self-development and help them become self-sustaining adults able to feed themselves by their own means. On the other hand, children who lack certain nutrients in their diet or who suffer from protein-energy malnutrition do not have the same potential for learning as healthy and well-nourished children.<sup>384</sup>

### *Opleiding*

Lande word in riglyn 11.1 van die *Voluntary Guidelines*<sup>385</sup> aanbeveel om in menslike hulpbronontwikkeling te belê, soos opleiding in gesondheidsorg, onderwys, geletterdheid en ander vaardigheidsopleiding, welke opleiding noodsaaklik tot volhoubare ontwikkeling, insluitend landbou-, bosbou- en landelike ontwikkeling, is.<sup>386</sup> Ook die *Right to Food in Practice*<sup>387</sup> ondersteun opleiding aan, onder andere, voedingkundiges, kenners in voedselsekerheid, staatsamptenare soos beleidmakers en administrateurs<sup>388</sup> en verteenwoordigers van die media.<sup>389</sup>

---

<sup>384</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 125. Sien ook IFSS 16. Sien ook par 3.4.1 van hierdie studie rakende die ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte.

<sup>385</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 23.

<sup>386</sup> Wat die belang van opleiding betref, bepaal die FAO *Right to Food in Practice* 9 dat: "[e]ducation is critically important for the realization of the right to food. Not only is skills training essential to the process of sustainable development, but it is also crucial that general education be provided to everyone, in order that all are aware of the rights they can claim."

<sup>387</sup> FAO *Right to Food in Practice* 8.

<sup>388</sup> Die FAO *Right to Food in Practice* 8 is van mening dat opgeleide staatsamptenare hul rol in die implementering van die reg op (toegang tot) voedsel en hul verpligtinge om die publiek met volledige en onpartydige inligting te verskaf, beter sal verstaan. Die verlening van behoorlike opleiding aan amptenare wat verantwoordelik vir die implementering van die toenemende verwesenliking van die reg op voedsel is, word ook in riglyn 11.9 van die *Voluntary Guidelines* 24 vereis. Van toepassing op staatsamptenare dui die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 126 aan dat vaardigheidsontwikkeling en 'n behoorlike begrip van menseregte noodsaaklik is om hul in staat te stel om hul pligte en verantwoordelikhede met betrekking tot die reg op (toegang tot) voldoende voedsel en ingevolge die voorgestelde raamwerkwet, op 'n doeltreffende wyse, na te kom.

### 6.6.8.2 Suid-Afrikaanse konteks

Artikel 7(2) van die *Grondwet* dui op die staat se plig om die regte in die Handves van Regte, onder andere, te bevorder.<sup>390</sup> Liebenberg<sup>391</sup> dui aan dat die plig om te bevorder kan dui op opvoedkundige en informatiewe programme om bewusmaking van die relevante regte te bevorder.

Alhoewel nie noodwendig gemik op die bevordering van menseregte in die algemeen nie, bevat die Konsepwetsontwerp verskeie bepalinge rakende onderwys, opleiding en bewusmaking in die konteks van voedselsekerheid. So byvoorbeeld verwys die voorrede tot die Konsepwetsontwerp dat dit wenslik is dat die reg onderrig en opleidingsprogramme bevorder ten einde huishoudelike voedselhulpbronne te bevorder.<sup>392</sup> As beginsel waarop voedselsekerheidsbestuur moet berus, lys artikel 2 van die Konsepwetsontwerp dat die welstand van persone en gemeenskappe asook bemagtiging bevorder moet word deur: (a) voedselsekerheidsopleiding; (b) bewusmaking; (c) die deel van kennis en ondervinding; en (d) ander gepaste wyses.<sup>393</sup> In terme van artikel 32(3)(e) van die Konsepwetsontwerp kan wetgewing of regulasies inhoud aan internasionale instrumente wat bindend op Suid-Afrika is verleen, welke wetgewing of regulasies, onder

---

<sup>389</sup> Opgeleide verteenwoordigers van die media sal, volgens die *FAO Voluntary Guidelines* 8, 'n meer akkurate beeld van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel kan gee.

<sup>390</sup> Tesame met die plig om te eerbiedig, beskerm en verwesenlik. Sien a 7(2) van die *Grondwet*. Sien ook para 3.4.3 en 5.3-5.4 van hierdie studie.

<sup>391</sup> Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

<sup>392</sup> A 1 van die Konsepwetsontwerp dui voorts aan dat 'n verwysing na *strategie* in die Konsepwetsontwerp, insluit 'n verwysing na strategieë van toepassing op, onder andere, *onderrig* rakende voedsel en verwante aangeleenthede.

<sup>393</sup> A 2(4)(g) van die Konsepwetsontwerp. A 2(4)(g) van die Konsepwetsontwerp is 'n bykans woordelike herhaling van a 2(4)(g) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

andere, kan insluit inisiatiewe en stappe met betrekking tot navorsing, onderrig, opleiding, bewusmaking en kapasiteitsbou.<sup>394</sup>

Die belang van veral onderrig en opleiding blyk ook uit die *IFSS*. Die *IFSS* erken byvoorbeeld dat voedselsekerheid kompleks en omvattend is en strategiese en sensitiewe aangeleenthede soos, onder andere, mensehulpbronne ontwikkeling, onderwys en opleiding insluit.<sup>395</sup> Gevolglik identifiseer die *IFSS* die volgende beleidsintervensies, naamlik: (a) verhoogde toegang tot produktiewe hulpbronne soos grond, tegnologie, krediet maar ook *toegang tot opleiding*;<sup>396</sup> (b) ondersteuning aan vaardigheidsopleiding;<sup>397</sup> (c) verbetering van openbare onderwys;<sup>398</sup> en (d) voedingsonderrig.<sup>399</sup>

Verskeie raamwerkwetgewing bevat bepalinge rakende veral onderrig en opleiding vir beide staatsamptenare en die publiek.<sup>400</sup>

---

<sup>394</sup> A 32(3)(e) van die Konsepwetsontwerp is bykans 'n woordelike herhaling van a 25(3)(e) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>395</sup> Departement van Landbou *IFSS* 8-9.

<sup>396</sup> Departement van Landbou *IFSS* 28.

<sup>397</sup> Departement van Landbou *IFSS* 30.

<sup>398</sup> Departement van Landbou *IFSS* 31.

<sup>399</sup> Departement van Landbou *IFSS* 31 en 36. Die *IFSS* maak nie noodwendig vir bewusmaking voorsiening nie.

<sup>400</sup> Die *National Health Act* maak bv in a 50(4)(h) voorsiening dat die Minister van Gesondheid geadviseer moet word rakende die ontwikkeling van samehangende beleid verbandhoudend tot die onderrig, opleiding en optimale gebruik en verspreiding van verskaffers van gesondheidsorg. Sien ook a 50(4)(n)(ii). A 51 maak voorsiening vir die daarstel van "academic health complexes" vir die onderrig en opleiding van gesondheidspersoneel en vir navorsing. A 52 handel oor die uitvaardiging van regulasies verbandhoudend tot mensehulpbronne en maak, onder andere, voorsiening vir die uitvaardiging van regulasies rakende die onderrig en opleiding van gesondheidspersoneel (sien a 52(a)-(c)). Dié wet maak egter nie voorsiening vir onderrig en opleiding aan die algemene publiek nie. A 2(1)(e)(i) van die *Behuisingswet* lys die bevordering van kennis en verbruikersbeskerming in verband met behuisingontwikkeling as 'n algemene beginsel van toepassing op behuisingontwikkeling. Die *Nasionale Waterwet* bevat verskeie bepalinge rakende opleiding. Sien bv a 103(2)(c) en skedule 5 van dié wet. Die *Maatskaplike Behuisingswet* bevat bv bepalinge rakende onderrig, opleiding en bewusmaking in die konteks van maatskaplike behuising, beide gerig op amptenare en die algemene publiek. Voorsiening word bv gemaak vir 'n *institusionele investeringsplan* welke plan in a 1 omskryf word as 'n opleiding- en vaardigheidsontwikkelingsplan daarop gemik om te verseker dat maatskaplike behuisingsinstellings oor die nodige kundigheid, vaardighede en

### 6.6.8.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerk

In die lig van die voorafgaande bespreking word daar aanbeveel dat die voorgestelde raamwerkwet bepalings bevat wat van die openbare gesag kan verwag om te verseker dat:

- (a) die nasionale skoolkurrikula materiaal verbandhoudend tot voedsel- en voedingsonderrig insluit asook tot die reg op toegang tot voedsel en ander menseregte beginsels;<sup>401</sup>
- (b) volwasse onderrig en opleidingsprogramme wat materiaal verbandhoudend tot voedsel en voeding,<sup>402</sup> die reg op toegang tot voedsel en ander menseregte beginsels insluit;<sup>403</sup>
- (c) opleiding aan, onder andere, voedingkundiges, kenners in voedselsekerheid, regeringsamptenare soos beleidmakers en administrateurs<sup>404</sup> en verteenwoordigers van die media;<sup>405</sup> en

---

operasionele kapasiteit beskik. A 2(1)(g) van dié wet lys die fasilitering van die betrokkenheid van inwoners en sleutel-rolspelers by wyse van konsultasie, die deel van inligting, onderrig, opleiding en die oordrag van vaardighede, ten einde inwoners te bemagtig, as beginsel van toepassing op maatskaplike behuising. Verdere relevante beginsels gelys in a 2, sluit in die voorsiening vir opleidingsgeleentede vir rolspelers en belanghebbende partye (a 2(1)(i)(ii)) en die bevordering van 'n begrip en bewusmaking van maatskaplike behuisingsprosesse (a 2(1)(i)(xi)). Sien ook aa 4(1)(b) en 11(1)(a) vir bepalings rakende bewusmaking van verbruikersregte en verpligtinge en maatskaplike behuising. Ook die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* bevat verskeie bepalings rakende onderrig, opleiding en bewusmaking in die konteks van omgewingsbestuur. Sien bv aa 2(4)(h); 23(3); 24(L)(3); 25(1)(3)(e); 26(2)(d)(iii); en 31E.

<sup>401</sup> Insluitend volgens die *FAO Voluntary Guidelines* riglyn 11.3 die bevordering van landbou en omgewingsonderrig op primêre en sekondêre vlak. Sien ook *FAO Voluntary Guidelines* riglyn 1.2. Sien *FAO Voluntary Guidelines* riglyn 11.7 rakende die bevordering en/of integrasie van menseregte-opleiding in die nasionale skoolkurrikula.

<sup>402</sup> Voedingsverwante onderrig sluit volgens die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 126 in: (a) kommunikasie aan moeders oor die waarde van borsvoeding; (b) die belang van energiereike voedsel vir kinders; (c) die wyses om kontaminasie van voedsel te verminder; en (d) onderrig oor die risiko van voedselveiligheidsgevaare. Sien ook *FAO Voluntary Guidelines* riglyn 11.6.

<sup>403</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 126.

<sup>404</sup> Die *FAO Right to Food in Practice* 8 is van mening dat opgeleide regeringsamptenare hul rol in die implementering van die reg op voedsel en hul verpligtinge om die publiek met volledige en onpartydige inligting te verskaf, beter sal verstaan. Die verlening van

(d) algemene bewusmaking.<sup>406</sup>

Weens die rolspelers betrokke in bogenoemde aanbevelings word dit spesifiek aanbeveel dat sodanige rolspelers ingesluit word in die samestelling van die liggaam of liggame wat deur die raamwerkwet in die lewe geroep sal word. Verteenwoordiging van die volgende nasionale departemente word veral in die samestelling van die liggaam of liggame voorgestel, naamlik die Nasionale Departemente van: (a) Basiese Onderwys; (b) Hoër Onderwys en Opleiding; (c) Gesondheid; (d) Omgewingsake; (e) Landbou, Bosbou en Visserij; en (f) Maatskaplike Ontwikkeling. Van groot belang is verteenwoordiging en betrokkenheid van die SAMRK en die Departement van Vroue, Kinders en Persone met Gestremdhede op die voorgestelde liggaam of liggame.

### 6.6.9 Noodgevalle

#### 6.6.9.1 Algemeen

Dit moet in gedagte gehou word dat die reg op voldoende voedsel te alle tye en onder alle omstandighede uitgeoefen mag word.<sup>407</sup> Dit word egter aangedui dat in 'n noodsituasie die vermoë van persone om voedsel te

---

behoorlike opleiding aan amptenare wat verantwoordelik is vir die implementering van die toenemende verwesenliking van die reg op voedsel, word ook in riglyn 11.9 van die *Voluntary Guidelines* 24 vereis.

<sup>405</sup> Opgeleide verteenwoordigers van die media sal, volgens die *FAO Voluntary Guidelines* 8, 'n meer akkurate beeld van die reg op voedsel kan gee.

<sup>406</sup> Verwysend na die bewusmaking van die belang van menseregte, insluitend die toenemende verwesenliking van die reg op (toegang tot) voedsel, in die algemeen. Sien *FAO Voluntary Guidelines* riglyn 11.10.

<sup>407</sup> Sien a 11 van die *ICESCR* asook par 4.2.4 van hierdie studie. Soos die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 128 aandui mag die reg op voedsel gevolglik in tye van vrede sowel as gedurende gewapende konflik, in gewone tye sowel as ten tye van nood geniet word.

produseer of aan te koop, verminder word,<sup>408</sup> welke noodsituasie by wyse van natuurlike<sup>409</sup> of mensgemaakte gebeurtenisse<sup>410</sup> kan ontstaan.<sup>411</sup>

In die geval van natuurlike en mensgemaakte rampe moet lande, soos in riglyn 16.6 van die *Voluntary Guidelines*<sup>412</sup> aanbeveel, voedselbystand verleen asook om internasionale bystand vra indien eie hulpbronne nie voldoende is nie. Veilige en onbelemmerde toegang tot internasionale bystand, in ooreenstemming met die internasionale reg en universeel erkende humanitêre beginsels, moet volgens riglyn 16.6 van die *Voluntary Guidelines*<sup>413</sup> deur lande gefasiliteer word.<sup>414</sup>

---

<sup>408</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 129.

<sup>409</sup> Voorbeelde van natuurlike toestande wat deur die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 128 genoem word, sluit in droogte, vloede, storms, aardbewings en misoeste weens peste en siektes.

<sup>410</sup> Voorbeelde van mensgemaakte toestande wat deur die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 128 verskaf word, sluit in plaaslike of internasionale gewapende konflik.

<sup>411</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 128.

<sup>412</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 29.

<sup>413</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 29.

<sup>414</sup> Riglyn 16.2 van die FAO *Voluntary Guidelines* 28 verwys na lande se verpligtinge onder internasionale humanitêre reg en spesifiek die 1949 *Geneva Conventions* en die 1977 *Additional Protocols* daartoe met betrekking tot die humanitêre behoeftes van die burgerlike populasie, insluitend hul toegang tot voedsel in situasies van gewapende konflik en besetting/okkupasie. Sien par 4.2.6 van hierdie studie. Riglyn 16.4 van die FAO *Voluntary Guidelines* 29 handel oor lande se verpligtinge rakende die beskerming, veiligheid en sekuriteit van humanitêre personeel. Riglyn 16.5 van die FAO *Voluntary Guidelines* 29 handel oor toegang tot voedsel deur vlugtlinge en verplaaasde persone (*displaced persons*). Sien in hierdie verband ook High-Level Task Force *Comprehensive Framework for Action* 8. Lande word ook aangemoedig om gebruik te maak van die Verenigde Nasies se *Guiding Principles on Internal Displacement* beskikbaar by <http://bit.ly/bONwHE> wanneer daar met interne verplaaasings gehandel word. Sien riglyn 16.5 van die FAO *Voluntary Guidelines* 29. Sien par 4.2.6 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Geneva Convention* en die protokolle. Die ontwikkeling, versterking, implementering en instandhouding van doeltreffende anti-korrupsie wetgewing en beleid, insluitend in die voedselsektor en *in die bestuur van noodvoedselhulp* word in riglyn 5.5 van die FAO *Voluntary Guidelines* 15 uiteengesit.



Volgende en funksionele meganismes vir vroeë waarskuwing om die effek van natuurlike en mensgemaakte rampe te voorkom of te verminder word vervolgens ingevolge riglyn 16.7 van die *Voluntary Guidelines*<sup>415</sup> vereis.

Implikasies vir die voorgestelde raamwerkwet word deur die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>416</sup> uitgelig, naamlik dat dit wenslik is dat die voorgestelde raamwerkwet voorsiening maak vir beide aspekte van 'n voedsel noodgeval, naamlik: (a) voorbereiding vir 'n noodgeval;<sup>417</sup> en (b) reaksie op 'n noodgeval.<sup>418</sup>

#### 6.6.9.2 Suid-Afrikaanse konteks

Die *IFSS*<sup>419</sup> verwys, onder andere, na Suid-Afrika se onvoldoende veiligheidsvangnet en swak noodvoedselbestuursisteme as uitdagings tot Suid-Afrikaanse voedselsekerheid.<sup>420</sup>

Die langtitel tot die Konsepwetsontwerp dui daarop dat die voorgestelde raamwerkwet voorsiening sal maak vir "procurement and maintaining of emergency food supplies, in the interest of human health." In die voorrede tot die Konsepwetsontwerp word die belang van die verkryging en instandhouding van noodvoedselvoorraad in die konteks van voedsel-

---

<sup>415</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 29. Sodanige vroeë waarskuwingstelsel moet volgens riglyn 16.7 van die FAO *Voluntary Guidelines* 29 gebaseer wees op internasionale standaarde en samewerking, op betroubare data en moet voortdurend gemonitor word. Sien par 6.6.9.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van vroeë waarskuwingstelsels.

<sup>416</sup> FAO *Guide on Legislation for the Right to Food* 128.

<sup>417</sup> Verwysend na 'n vroeë waarskuwingstelsel en gereedheidprosedures en maatreëls. Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 128.

<sup>418</sup> Verwysend na die organisering en bestuur van voldoende voedselreaksie (*food response*). Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 128.

<sup>419</sup> Departement van Landbou *IFSS* 19.

<sup>420</sup> In die algemeen kan verwys word na die *Regional Early Warning System* wat toepassing in die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap (reeds afgekort na die SAOG) gemeenskap vind. Elke lidstaat van die SAOG het 'n nasionale vroeë waarskuwingstelsel eenheid ten einde inligting rakende voedselvoorrade en oeste te versamel, te analiseer en te versprei. Sien SAOG Datum Onbekend <http://bit.ly/u9jIEi>.

sekerheid aangedui. Buiten vir die verwysing na 'n *Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System* (hierna *FIVIMS*)<sup>421</sup> en strategieë rakende die mitigasie, verkryging van voedsel en noodvoedselvoorraad (as deel van rampbestuur) in die *omskrywing van strategie*,<sup>422</sup> bevat die Konsepwetsontwerp egter geen substantiewe bepalings en maatreëls rakende noodvoedselhelp, -voorraad of rampbestuur nie. Sodanige versuim is onrusbarend inaggenome die uitdagings in die *IFSS*<sup>423</sup> geïdentifiseer, naamlik vangnette, noodvoedselbestuurstelsels en die versagting van die gevolge van natuurlike of ander rampe.<sup>424</sup>

### 6.6.9.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

Die insluiting van die volgende bepalings in die voorgestelde raamwerkwet word voorgestel, naamlik:

- (a) 'n algemene verwysing in die voorgestelde raamwerkwet na Suid-Afrika se internasionale en regionale verpligtinge, insluitend Suid-

---

<sup>421</sup> *FIVIMS* verwys volgens AGIS Datum Onbekend <http://bit.ly/rEbJRK> na: "... any system or network of systems that assembles, analyses and disseminates information about people who are food-insecure or vulnerable to food insecurity: who they are, where they are located, and why they are food-insecure or vulnerable to food insecurity. *FIVIMS* is therefore an information management system – an arrangement of people, data, processes, information analysis and presentation, and information technology. These interact to support and improve daily operations of organisations engaged with the complex cross-sectoral dimensions of food insecurity and vulnerability, and helps facilitate more effective planning and decision-making." Die *Plan of Action* par 20(a) van die 1996 *World Food Summit* (sien par 4.2.7.3 van hierdie studie) bevat lande se verbintenis tot die vestiging van *FIVIMS* naamlik: "Governments, in partnership with all actors of civil society, as appropriate, will develop and periodically update, where necessary, a national food insecurity and vulnerability information and mapping system, indicating areas and populations, including at the local level, affected by or at risk of hunger and malnutrition, and elements contributing to food insecurity, making maximum use of existing data and other information systems in order to avoid duplication of efforts." Sien AGIS Datum Onbekend <http://bit.ly/rEbJRK> vir inligting met betrekking tot Suid-Afrika se pogings tot *FIVIMS*.

<sup>422</sup> Sien a 1 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>423</sup> Departement van Landbou *IFSS* 5-6.

<sup>424</sup> Sien ook die Departement van Landbou *IFSS* 19 se verwysing na "weak food emergency management systems."

Afrika se verpligtinge onder internasionale en regionale humanitêre reg;<sup>425</sup>

- (b) dat die volgende maatreëls ingesluit word in die werksaamhede van die nasionale koördinerende liggaam (moontlik 'n taakspan binne sodanige liggaam),<sup>426</sup> naamlik: (i) hersiening en fasilitering van verskeie aangeleenthede ten einde moontlike voedselkrisisse te voorkom, insluitend volgens die *Guide on Legislating for the Right to Food*;<sup>427</sup> maatreëls om voedselproduksie en voedselverspreiding te versnel; hervorming van kommersiële strukture; die voorsiening van bemarkingsdienste; risikobestuur; voorsiening van krediet en kunsmis; en hersiening van beleid rakende voedselpryse;<sup>428</sup> en (ii) hersiening van relevante wetgewing en institusionele raamwerke wat voedselnoodgevalle reguleer, ten einde die volgende aspekte te versterk, naamlik<sup>429</sup> vroeë waarskuwingstelsels;<sup>430</sup> gereedheid vir 'n krisis;<sup>431</sup> en organisasie, bestuur en koördinerende van voedselbystand ontvang.<sup>432</sup>

---

<sup>425</sup> Spesifiek die 1949 *Geneva Conventions* en die 1977 *Additional Protocols* met betrekking tot die humanitêre behoeftes van die burgerlike populasie, insluitend hul toegang tot voedsel in situasies van gewapende konflik en besetting/okkupasie. Sien ook par 4.2.6 van hierdie studie.

<sup>426</sup> Sien Departement van Landbou *IFSS* 31-32.

<sup>427</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 129-130. Sien ook hfst 7 van hierdie studie rakende sektorale hersiening.

<sup>428</sup> Sien ook Departement van Landbou *IFSS* 31-32.

<sup>429</sup> Sodanige hersiening vereis natuurlik dat die genoemde maatreëls voldoen aan die reg op toegang tot voldoende voedsel en internasionale standaard. Sien ook hfst 7 van hierdie studie rakende sektorale hersiening. Die aanbevole werksaamhede sluit gevolglik aan by die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 128 se aanbeveling dat die voorgestelde raamwerk wetvoorsiening moet maak vir beide: (a) voorbereiding vir 'n noodgeval; en (b) reaksie op 'n noodgeval.

<sup>430</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 130. Veral wat Suid-Afrika se verpligtinge in die vroeë waarskuwing stelsel van SAOG betref. Sien ook Departement van Landbou *IFSS* 31-32 rakende die belang van karteringstegniek en geografiese inligtingstelsels ten einde voedseltekort en kwesbaarheid te analiseer, ten einde die oorsake van sodanige aspekte te identifiseer, welke inligting weer van belang vir verdere besluitneming is.

<sup>431</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 130. Sien ook die toepassing van die *Disaster Management Act* 57 van 2002.

<sup>432</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 130. Laasgenoemde sluit natuurlik die verspreiding van en toesig oor voedselhulp ontvang in asook rapportering en

## 6.6.10 *Internasionale samewerking*<sup>433</sup>

### 6.6.10.1 Algemeen

Alhoewel lande die primêre verantwoordelikheid vir hul eie ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling dra,<sup>434</sup> wys die *Voluntary Guidelines*<sup>435</sup> egter op die belang van 'n instaatstellende internasionale<sup>436</sup> omgewing ter ondersteuning van lande se pogings tot ontwikkeling.<sup>437</sup>

Terwyl lande in riglyn 19.1 van die *Voluntary Guidelines*<sup>438</sup> herinner word aan die voldoening aan hul internasionale verpligtinge ter ondersteuning van die implementering van die *Voluntary Guidelines*, word aspekte verbandhoudend tot 'n "instaatstellende internasionale omgewing" in hoofstuk 3 van die *Voluntary Guidelines* uitgelig. Aspekte wat in hoofstuk 3 van die *Voluntary Guidelines* aangespreek word, sluit in:<sup>439</sup> (a) internasionale samewerking; (b) die rol van die internasionale gemeenskap; (c) tegniese samewerking; (d) internasionale handel; (e) eksterne skuld; (f) amptelike ontwikkelingsbystand; (g) internasionale voedselhulp; (h) vennootskappe met nie-regeringsorganisasies/privaat sektor; (i) die bevordering en beskerming van die reg op voldoende voedsel; en (j) internasionale verslagdoening.

---

publisering van internasionale voedselhulp ontvang. Sien ook Departement van Landbou *IFSS* 31-32.

<sup>433</sup> Vir doeleindes van dié afdeling sluit 'n verwysing na internasionale samewerking ook 'n verwysing na regionale en sub-regionale samewerking in, tensy anders aangedui.

<sup>434</sup> Insluitend die toenemende verwesenliking van die reg op (toegang tot) voedsel in die konteks van nasionale voedselsekerheid.

<sup>435</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 33.

<sup>436</sup> Insluitend regionaal.

<sup>437</sup> Ook die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 133 dui aan dat: "The full realization of the right to food at the national level would be furthered if national efforts are supported by an enabling international environment."

<sup>438</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 31.

<sup>439</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 33-37.

Enkele van bogenoemde aspekte sal vervolgens toegelig word.

### *Internasionale en tegniese samewerking*

Lande word herinner aan die noodsaaklike rol van internasionale samewerking in die algemeen soos erken in, onder andere, artikel 56 van die *UN Charter*.<sup>440</sup> Artikel 2(1) van die *ICESCR*<sup>441</sup> bepaal in hierdie verband dat staatspartye<sup>442</sup> onderneem om stappe te neem, individueel en deur *internasionale bystand en samewerking*, om die regte wat in die *ICESCR* erken word, toenemend te verwesenlik op alle gepaste wyses,<sup>443</sup> insluitend die aanneming van wetgewende maatreëls.<sup>444</sup> Met betrekking tot die reg op 'n voldoende lewenstandaard, insluitend voldoende voedsel, bepaal artikel 11(1) van die *ICESCR* dat staatspartye gepaste stappe sal neem ten einde die reg te verwesenlik terwyl die essensiële belang van internasionale samewerking, gebaseer op vrye toestemming, erken word. Artikel 11(2) van die *ICESCR* bepaal:

The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take,

---

<sup>440</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 33. Sien par 4.2.1 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *UN Charter*. A 56 van die *UN Charter* bepaal dat: "[a]ll Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55" terwyl a 55 bepaal dat: "[w]ith a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion."

<sup>441</sup> Sien par 4.2.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *ICESCR*.

<sup>442</sup> Soos reeds aangedui, sien par 4.2.4 van hierdie studie, het Suid-Afrika die *ICESCR* onderteken maar tot op datum van skrywe nog nie geratifiseer nie.

<sup>443</sup> Tot die maksimum van beskikbare hulpbronne.

<sup>444</sup> Sien ook *General Comment No 3* vir 'n uiteensetting van staatspartye se algemene verpligtinge in terme van die *ICESCR*.

individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed:

- (a) To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;
- (b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.<sup>445</sup>

Internasionale samewerking word gevolglik ook in *General Comment 12*<sup>446</sup> aangemoedig. So, byvoorbeeld word aangedui dat die reg op voldoende voedsel onafskeidbaar van sosiale geregtigheid is en dat dit die aanneming van gepaste ekonomiese-, omgewings- en maatskaplike beleid gerig op die uitwissing van armoede en die vervulling van alle menseregte op beide nasionale en internasionale vlak vereis.<sup>447</sup> Artikel 36 van die *ICESCR* bepaal:

States parties should recognize the essential role of international cooperation and comply with their commitment to take joint and separate action to achieve the full realization of the right to adequate food. In implementing this commitment, States parties should take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries, to protect that right, to facilitate access to food and to provide the necessary aid when required. States parties should, in international agreements whenever relevant, ensure that the right to adequate food is given due attention and consider the development of further international legal instruments to that end.

Voorts bepaal artikel 37 van die *ICESCR*:

---

<sup>445</sup> A 23 van die *ICESCR* bepaal dat: "The States Parties to the present Covenant agree that international action for the achievement of the rights recognized in the present Covenant includes such methods as the conclusion of conventions, the adoption of recommendations, the furnishing of technical assistance and the holding of regional meetings and technical meetings for the purpose of consultation and study organized in conjunction with the Governments concerned."

<sup>446</sup> Sien par 4.2.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van *General Comment No 12*.

<sup>447</sup> A 4 van die *ICESCR*.

States parties should refrain at all times from food embargoes or similar measures which endanger conditions for food production and access to food in other countries. Food should never be used as an instrument of political and economic pressure. In this regard, the Committee recalls its position, stated in its General Comment No. 8, on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights.<sup>448</sup>

Lande word gevolglik in die *Voluntary Guidelines*<sup>449</sup> aangeraai:

... to take steps with a view to the avoidance of, and refrain from, any unilateral measure not in accordance with international law and the charter of the United Nations that impedes the full achievement of economic and social development by the populations of the affected countries and that hinders their progressive realization of the right to adequate food.

Die *Voluntary Guidelines*<sup>450</sup> moedig ook ontwikkelde en ontwikkelende lande aan om in vennootskap saam te werk om die toenemende verwesenliking van die reg op voedsel in die konteks van nasionale voedselsekerheid te verwesenlik deur tegniese samewerking, insluitend deur kapasiteitsbou en die oordrag van tegnologie op onderling ooreengekome terme op alle gebiede wat deur die *Voluntary Guidelines* aangespreek word.

#### *Internasionale handel en voedselmarkte*

Die *Voluntary Guidelines*<sup>451</sup> verwys na die belangrike rol wat internasionale handel in die bevordering van ekonomiese ontwikkeling kan speel asook in

---

<sup>448</sup> Vir verdere bepalings rakende internasionale samewerking sien aa 17, 19, 29 en 32-33 van die *ICESCR*. Die belang van internasionale samewerking is ook bevestig in die: (a) *Rome Declaration on Food Security 1996* tesame met die *World Food Summit Plan of Action* para 35, 57, 59 en 62 (sien par 4.2.7.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Rome Declaration on Food Security* en die *World Food Summit Plan of Action*); en (b) *Declaration on the World Food Summit: Five Years Later 2002* par 5 (sien par 4.2.7.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van die *Declaration on the World Food Summit: Five Years Later*).

<sup>449</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 33. Eksterne ondersteuning, insluitend "South-South cooperation" word in *FAO Voluntary Guidelines* 34 aangemoedig welke ondersteuning gekoördineerd met nasionale beleide en prioriteite moet geskied.

<sup>450</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 34.

<sup>451</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 34.

die verligting van armoede en ter verbetering van voedselsekerheid op nasionale vlak. Lande word gevolglik aangemoedig om internasionale handel as instrument vir ontwikkeling te bevorder.<sup>452</sup>

### *Globale inligting- en moniteringsisteme*

In *General Comment No 12*<sup>453</sup> word lande aangemoedig om in die daarstelling van nasionale strategieë, meetbare norme<sup>454</sup> te stel vir daaropvolgende nasionale en internasionale monitering. Die *Comprehensive Framework for Action*<sup>455</sup> stel voor dat globale inligting- en moniteringsisteme versterk moet word, deur: (a) beter koördinerings van inligtingstelsels; (b) omvattende evaluering en monitering in geselekteerde kwesbare lande uit te voer;<sup>456</sup> (c) gesondheids- en voedingsevaluering uit te

---

<sup>452</sup> Spesifiek met betrekking tot die verbetering van internasionale handel en internasionale voedselmarkte stel die High-Level Task Force *Comprehensive Framework for Action* 23-24 die volgende optrede voor: (a) die vermindering / verwydering van verwronge landbouhandel, spesifiek subsidie- en markbeperkings in hoër inkomste lande; (b) die voorsiening van 'n verbeterde stel van ooreengekome reëls vir 'n meer deursigtige en billike internasionale handelstelsel wat die voedselsekerheid, lewensbestaansekerheid en landelike ontwikkelingsbehoefes van ontwikkelende lande in ag neem; (c) die implementering van "Aid for Trade" ten einde die kapasiteit van ontwikkelende lande te versterk om deel te neem aan en die voordele van internasionale handel in voedselprodukte te realiseer; (d) die analisering en toesig oor voedselkommoditeite en toekomstige markte te versterk; (e) kapasiteitsbou vir internasionale finansiële markte ten einde beter aan die behoeftes van laer inkomste lande te voldoen; (f) die ontwikkeling van regionaal en sub-regionaal meganismes ter ondersteuning van die verbetering van noodtoegang tot voedsel deur die deel van voorraad (*stock sharing*) en om beperkings op die beskikbaarstelling van voorraad na ander lande onder noodtoestande te verminder.

<sup>453</sup> *General Comment No 12* par 29.

<sup>454</sup> *Benchmarks*.

<sup>455</sup> High-Level Task Force *Comprehensive Framework for Action* 26.

<sup>456</sup> Alhoewel die *Comprehensive Framework for Action* nie 'n lys van kwesbare lande verskaf nie, dui die High-Level Task Force *Comprehensive Framework for Action* 25 aan dat kwesbare lande die volgende eienskappe toon, naamlik lande wat: "(a) exhibit low response capacity and high levels of food and nutrition insecurity and poverty; (b) have high food and fuel imports compared to total imports, exports and international foreign reserves; (c) have relatively large urban populations; (d) already experience high inflationary pressures and a politically unstable environment; (e) whose populations spend a significant proportion of household income on food and are otherwise vulnerable of becoming food insecure; and (f) are increasingly exposed to extreme weather effects of climate change." Die *Food Security Risk Index 2011* (beskikbaar by <http://bit.ly/r2e602>) lys kriteria waaraan lande se vermoë om basiese stapelvoedsel te voorsien, gemeet kan word. Die tien lande wat die swakste volgens



voer; (d) die analisering van beleidsopsies vir die vermindering van druk op voedselpryse en die identifisering van programmatiese benaderings tot die kanalisering van onmiddellike hulp; en (e) gebeurlikheidsplanne te hersien en om vroeë waarskuwingstelsels te versterk.<sup>457</sup>

*Vennootskappe met nie-regeringsorganisasies, burgerlike samelewingsorganisasies en die privaatsektor*

Lande, internasionale organisasies, die burgerlike samelewing, die privaatsektor, alle relevante nie-regeringsorganisasies en ander belanghebbendes word deur die *Voluntary Guidelines*<sup>458</sup> aangemoedig om die versterking van vennootskappe en gekoördineerde optrede, insluitend pogings tot program- en kapasiteitsontwikkeling, te bevorder.<sup>459</sup>

*Implikasies vir die voorgestelde raamwerkwet*

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>460</sup> dui aan dat die voorgestelde raamwerk 'n belangrike rol in internasionale (en regionale) samewerking kan speel. Die voorgestelde raamwerkwet kan gevolglik bepalings tot dien effekte insluit, naamlik bepalings wat:<sup>461</sup>

- (a) internasionale samewerking bevorder, insluitend (maar nie beperk tot): (i) internasionale handel, inligting- en moniteringstelsels; en (ii) vennootskappe met nie-regeringsorganisasies, burgerlike samelewingsorganisasies en die privaatsektor;

---

die *Food Security Risk Index 2011* gevaar het, is (in volgorde): (a) die Demokratiese Republiek van die Kongo en Somalië; (b) Burundi; (c) Eritrea; (d) Angola; (e) Chad; (f) Ethiopië; (g) Haiti; (h) Afghanistan; en (i) Liberië.

<sup>457</sup> Sien ook par 6.6.9.3 van hierdie studie vir bepalings rakende vroeë moniteringstelsels. Sien par 6.6.11 van hierdie studie vir 'n bespreking van monitering, aanwysers, *norme*, teikens en doelwitte.

<sup>458</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 37.

<sup>459</sup> Sien ook *General Comment No 12* par 29.

<sup>460</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 134.

<sup>461</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 134.

- (b) voorsiening maak vir internasionale voedselhulpbystand, naamlik om bystand aan ander lande te verleen, indien in 'n posisie om dit te doen, maar ook om vir internasionale bystand te vra en dit te ontvang, indien nodig;<sup>462</sup>
- (c) verseker dat aktiwiteite deur ander lande onderneem, insluitend deur privaat rolspelers, nie inbreuk op die reg op voedsel maak nie.

#### 6.6.10.2 Suid-Afrikaanse konteks

Die belang van 'n instaatstellende internasionale omgewing word in die *IFSS* beklemtoon. Die *IFSS*<sup>463</sup> verwys na die Suid-Afrikaanse posisie binne die konteks van 'n wyer regionale en internasionale konteks, deur te verwys na Suid-Afrika se deelname in die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap<sup>464</sup> en meer spesifiek die *Food, Agriculture and Natural Resources* direksoraat<sup>465</sup> wat voedselsekerheidskwessies in Suider-Afrika aanspreek,<sup>466</sup> asook Suid-Afrika se betrokkenheid by en beloftes gemaak in die *FAO World Food Summit Plan of Action* en die 1996 *Rome Declaration on World Food Security*.<sup>467</sup>

Behalwe vir die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*,<sup>468</sup> wil dit voorkom of Suid-Afrikaanse raamwerkwetgewing ter verwesenliking van sosio-ekonomiese regte nie bepaalings rakende internasionale aangeleenthede bevat nie. Tog moet daar in gedagte gehou word dat die raamwerkwet dien as raamwerk vir verdere optrede en kan die voorgestelde raamwerkwet

---

<sup>462</sup> Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 134 dui aan dat 'n verpligting om internasionale samewerking te bevorder ook insluit: "the extraterritorial dimension of state obligations, i.e. the obligation to contribute to the realization of the right to food in other countries, in as much as they are in a position to do so."

<sup>463</sup> Departement van Landbou *IFSS* 12-13.

<sup>464</sup> Reeds afgekort na die SAOG.

<sup>465</sup> Reeds afgekort na die *FANR* direksoraat.

<sup>466</sup> Sien *FANR* Datum Onbekend <http://bit.ly/toQ6bR>.

<sup>467</sup> Sien par 4.2.7.3 van hierdie studie.

<sup>468</sup> Sien bv hfst 6 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

dien as *wetgewende motivering of aansporing* vir: (a) die oorweging van toetrede en ratifisering van internasionale en regionale instrumente wat nog nie op Suid-Afrika bindend is nie;<sup>469</sup> (b) die oorweging van internasionale en regionale samewerkingsooreenkomste; en (c) deelname aan die internasionale debat.<sup>470</sup> Die raamwerkwet kan natuurlik ook die werking en verpligtinge van internasionale instrumente wat reeds op Suid-Afrika bindend is en selfs instrumente wat na promulgering van die raamwerkwet bindend word, bevestig.<sup>471</sup> Dienooreenkomstig kan die raamwerkwet voorsiening maak vir verdere wetgewing of regulasies nodig ten einde effek aan bindende instrumente te gee.<sup>472</sup>

In ooreenstemming met die belang van internasionale samewerking, word in artikel 2(4)(l) van die Konsepwetsontwerp bepaal dat "[g]lobal and international responsibilities relating to food security<sup>473</sup> must be adopted and discharged in the national interest" as 'n beginsel waarop nasionale voedselsekerheid op moet berus.<sup>474</sup> Hoofstuk 7 van die Konsepwets-

---

<sup>469</sup> Bv die *ICESCR*.

<sup>470</sup> Bv bywoning en deelname aan internasionale konferensies oor voedselsekerheid en verbandhoudende aspekte, soos die 1996 *World Food Summit*.

<sup>471</sup> Sien bv a 27(1) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>472</sup> Sien bv a 25(3) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>473</sup> Ten einde die multidimensionele, interdisiplinêre en kruis-sektorale aard van voedselsekerheid te akkommodeer, beveel die skrywer aan dat die term "relating to" in hierdie verband vertaal moet word as "verwant tot" of "verbandhoudend tot" en nie as "met betrekking tot" nie. Laasgenoemde vertaling skep die indruk dat slegs instrumente spesifiek gerig op voedselsekerheid in aanmerking geneem moet word, en ontstaan daar vervolgens die gevaar dat verwante instrumente (bv met betrekking tot water, gesondheidsorg, die omgewing of menseregte instrumente in die algemeen) nie noodwendig dan toepassing gaan vind nie. Sodanige voorgestelde vertaling word ten opsigte van a 2(4)(n) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* gevolg, naamlik "Global and international responsibilities relating to the environment must be discharged in the national interest" is in Afrikaans vertaal as "Wêreld- en internasionale verantwoordelikhede wat met die omgewing *verband hou*, moet in die nasionale belang uitgeoefen word." Eie beklemtoning. Sien par 3.4.1 van hierdie studie rakende die ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte.

<sup>474</sup> Soos reeds aangedui (sien par 6.6.4.2 van hierdie studie) is die beginsels gelys in a 2 van die Konsepwetsontwerp 'n bykans woordelike herhaling van die beginsels gelys in a 2 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. A 2(4)(l) van die Konsepwetsontwerp se eweknie naamlik a 2(4)(n) van *Nasionale Omgewingsbestuurwet* lees: "Wêreld- en internasionale verantwoordelikhede wat met die omgewing verband hou, moet in die nasionale belang uitgeoefen word." Die insluiting van *aanneming van* (anders as in a

ontwerp handel oor internasionale verpligtinge en ooreenkomste. Dit volg dieselfde formaat en bykans dieselfde woordelike formulering as hoofstuk 6 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* en verwys na verskeie aspekte verbandhoudend tot internasionale voedselsekerheidsinstrumente.<sup>475</sup>

Inaggenome die bespreking oor die belang van 'n instaatstellende internasionale omgewing, is dit van belang dat sekerheid rakende die begrip *instrument* verkry moet word, aangesien dit die skrywer se opinie is dat die raamwerkwet voorsiening moet maak vir drie vlakke van internasionale samewerking, naamlik: (a) verdrae, konvensies, protokolle en resolusies<sup>476</sup> (b) samewerkingsooreenkomste<sup>477</sup> en (c) deelname aan die internasionale debat.<sup>478</sup> Tans omskryf die Konsepwetsontwerp *instrument* as enige internasionale ooreenkoms, deklarasie, konvensie of protokol waarna in hoofstuk 7 van die Konsepwetsontwerp verwys word.<sup>479</sup>

---

2(4)(n) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*) dui heel moontlik op die Departement van Landbou se erkenning dat Suid-Afrika tans nie die primêre internasionale instrumente in die gebied geratifiseer het nie, soos die *ICESCR*. Ander relevante bepalings in die Konsepwetsontwerp sluit in: a 6(1)(a)(i)(bb) naamlik dat die Minister van Landbou 'n grondwet vir die Nasionale Voedselsekerheidsforum in die Staatskoerant moet publiseer, welke grondwet bepalings mag bevat rakende deelname aan vergaderings rakende internasionale voedselsekerheidsaangeleenthede. Ingevolge a 24(1) van die Konsepwetsontwerp moet die potensiële impak van aktiwiteite op voedselsekerheid en sosio-ekonomiese omstandighede oorweeg, ondersoek en geassesseer word voor implementering (sien par 6.6.6 van hierdie studie). Indien die aktiwiteit die belange van een of meer provinsies dek, of oor internasionale grense strek of te doen het met die nakoming van verpligtinge wat op die Republiek rus in terme van gewoonteregtelike of konvensionele internasionale reg, kan die Minister van Landbou regulasies ingevolge a 24(6) uitvaardig waarin die prosedure wat gevolg moet word uiteengesit word asook die verslag wat voorberei moet word vir die ondersoek, assessering en kommunikasie van die potensiële impak.

<sup>475</sup> Sien aa 32-34 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>476</sup> Verwysend na sodanige instrumente reeds deur Suid-Afrika onderteken en geratifiseer en gevolglik ingevolge a 231 van die *Grondwet* bindend is, asook instrumente wat moontlik deur Suid-Afrika onderteken en geratifiseer kan word.

<sup>477</sup> Bv samewerkingsooreenkomste soos die tussen die BRICS-lande (Brasilië, Rusland, Indië, China en vanaf 2011 ook Suid-Afrika). Sien SA Info 2011 <http://bit.ly/hAKq99>. Ook verwysend na Suid-Afrika se deelname in die SAOG. Sien para 4.3.1 en 6.6.9.2 van hierdie studie.

<sup>478</sup> Bv deelname aan die *World Food Summits*.

<sup>479</sup> Sien a 1 van die Konsepwetsontwerp. Dit word voorgestel dat 'n verwysing na "resolusie" in die lys van instrumente genoem in a 1 van die Konsepwetsontwerp, ingesluit word. Sien bv die insluiting van "resolution" in a 1(1)(xviii) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* se omskrywing van "internasionale omgewingsdokument."

Anders as in artikel 1 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* wat die begrip "internasionale *omgewings*dokument" omskryf,<sup>480</sup> word slegs die begrip "instrument" in artikel 1 van die Konsepwetsontwerp omskryf en nie "international *food security* instrument" nie.<sup>481</sup> Dié benadering gevolg in die Konsepwetsontwerp word weens twee redes deur die skrywer aanbeveel, naamlik: (a) dit akkommodeer die multidimensionele, interdisciplinêre en kruis-sektorale aard van voedselsekerheid deurdat sodanige omskrywing nie uitsluitlik na instrumente rakende slegs voedselsekerheid verwys nie, maar dat ook instrumente rakende verbandhoudende aangeleenthede, byvoorbeeld met betrekking tot water, die omgewing en gesondheidsorg, by "instrument" ingesluit kan word; en (b) dit ondersteun die menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid wat deur hierdie studie gevolg word, deurdat ook internasionale instrumente verbandhoudend tot die verwesenliking van menseregte hierby ingesluit kan word.<sup>482</sup>

Gevolglik word die wydgeformuleerde definisie van internasionale instrument<sup>483</sup> in artikel 1 van die Konsepwetsontwerp deur die skrywer ondersteun. Artikels 32-34 van die Konsepwetsontwerp kwalifiseer egter die begrip "internasionale instrument" deur dit telkens te spesifiseer as "internasionale voedselsekerheidsinstrument." Dit word gevolglik aanbeveel dat die spesifieke bepalinge rakende internasionale instrumente in die voorgestelde raamwerkwet nie *instrumente* tot slegs voedselsekerheidsinstrumente beperk nie. Die raamwerkwet kan byvoorbeeld verwys na "relevante internasionale instrumente" of "verbandhoudende internasionale

---

<sup>480</sup> A 1(1)(xviii) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* omskryf "internasionale omgewingsdokument" as: "enige internasionale ooreenkoms, verklaring, resoluëie, konvensie of protokol wat verband hou met die bestuur van die omgewing."

<sup>481</sup> Teenoor die soortgelyke omskrywing in a 1 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* waarin "internasionale omgewingsdokument" omskryf word.

<sup>482</sup> Beide reeds deur Suid-Afrika onderteken en geratifiseer asook instrumente wat nog deur Suid-Afrika onderteken moet word of geratifiseer moet word, soos die *ICESCR*.

<sup>483</sup> In ander woorde *sonder* die kwalifikasie internasionale voedselsekerheidsinstrument of voedselsekerheidsdokument.

instrumente" of selfs "internasionale voedselsekerheid- en/of verbandhoudende instrumente."

Soos hierbo aangedui, verwys hoofstuk 7 van die Konsepwetsontwerp na verskeie aspekte verbandhoudend tot internasionale (voedselsekerheid-) instrumente. Artikel 32(1) van die Konsepwetsontwerp bepaal byvoorbeeld:

Whenever an international food security instrument binds the Republic, the Minister may make a recommendation to Cabinet and Parliament regarding accession to and ratification of an international food security instrument...

Die skrywer is van mening dat bogenoemde bepaling eerder moet lees dat, indien Suid-Afrika *nog nie* deur 'n internasionale instrument gebind is *nie*, die Minister 'n aanbeveling aan die kabinet en Parlement kan maak rakende die toetrede tot en ratifisering van sodanige internasionale instrument. Sodanige benadering is gevolg in artikel 25(1) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.<sup>484</sup> Aangeleentheid wat in die aanbeveling kan dien, word in artikel 32(1)(a)-(l) van die Konsepwetsontwerp gelys en is 'n woordelikse herhaling van die aangeleentheid gelys in artikel 25(1)(a)-(k) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.<sup>485</sup> Aangeleentheid sluit in: (a) die beskikbaarheid van hulpbronne om die implementering van die instrument te verseker;<sup>486</sup> (b) opinies van belanghebbende en geaffekteerde partye;<sup>487</sup> (c) voor- en nadele vir die Republiek;<sup>488</sup> (d) die onderskeie

---

<sup>484</sup> A 25(1) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* lees: "Indien die Republiek nog nie gebonde is aan 'n internasionale omgewingsdokument nie, kan die Minister 'n aanbeveling aan die Kabinet en die Parlement doen rakende die toetrede tot en bekragtiging van 'n internasionale omgewingsdokument ..."

<sup>485</sup> Die eerste twee aangeleentheid gelys in a 25(1) is foutiewelik in die Konsepwetsontwerp gemerk as beide (a).

<sup>486</sup> A 32(1)(a) van die Konsepwetsontwerp en a 32(1)(a) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>487</sup> A 32(1)(a) van die Konsepwetsontwerp en a 32(1)(b) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>488</sup> A 32(1)(b)-(c) van die Konsepwetsontwerp en a 32(1)(c)-(d) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

verantwoordelikhede van alle betrokke nasionale departemente;<sup>489</sup> (e) die potensiële impak van toetrede;<sup>490</sup> en (f) enige voorbehoude wat gemaak moet of kan word.<sup>491</sup>

Indien Suid-Afrika reeds 'n party tot 'n internasionale (voedselsekerheids-) instrument is, mag die Minister, na voldoening aan die bepalings van artikel 231(2)-(3) van die *Grondwet*, die bepalings van die instrument in die *Staatskoerant* publiseer tesame met enige wysiging of toewysing tot sodanige instrument.<sup>492</sup> Artikel 32(3) van die Konsepwetsontwerp maak voorsiening vir die promulgering van verdere wetgewing of die uitvaardiging van regulasies nodig om effek aan internasionale (voedselsekerheids-) instrumente waartoe Suid-Afrika 'n party is, te gee.<sup>493</sup>

---

<sup>489</sup> A 32(1)(i) van die Konsepwetsontwerp en a 32(1)(h) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>490</sup> A 32(1)(j) van die Konsepwetsontwerp en a 32(1)(i) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>491</sup> A 32(1)(k) van die Konsepwetsontwerp en a 32(1)(j) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. A 32(1)(l) van die Konsepwetsontwerp en a 32(1)(k) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet* maak ook voorsiening vir enige ander aangeleentheid wat die Minister relevant ag.

<sup>492</sup> A 32(2) van die Konsepwetsontwerp. Sien a 25(2) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. A 231(2)-(3) van die *Grondwet* bepaal: "(2) 'n Internasionale ooreenkoms bind die Republiek slegs nadat dit in sowel die Nasionale Vergadering as die Nasionale Raad van Provinsies by besluit goedgekeur is, tensy dit 'n ooreenkoms genoem in sub-artikel (3) is." A 231(3) bepaal dat: "'n Internasionale ooreenkoms van tegniese administratiewe of uitvoerende aard, of 'n ooreenkoms wat nie bekragtiging of toetrede vereis nie, en wat deur die nasionale uitvoerende gesag aangegaan is, bind die Republiek sonder goedkeuring deur die Nasionale Vergadering en die Nasionale Raad van Provinsies, maar moet binne 'n redelike tyd in die Vergadering en die Raad ter tafel gelê word."

<sup>493</sup> Aangeleenthede wat in die wetgewing of regulasies hanteer kan word, word in a 32(3)(a)-(h) van die Konsepwetsontwerp gelys en is 'n woordelike herhaling van a 25(3)(a)-(h) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. Aangeleenthede wat in sodanige verdere wetgewing of regulasies aangeraak kan word, sluit: (a) die koördinering van die implementering van die instrument; (b) die toekenning van verantwoordelikhede in terme van die instrument, insluitend dié van staatsorgane; (c) die versamel van inligting, insluitend vir verslagdoening; (d) die verspreiding van inligting relevant tot die instrument en verslae van internasionale vergadering; (e) aangeleenthede rakende navorsing, onderrig, opleiding, bewusmaking, kapasiteitsbou en openbare deelname; (g) die implementering en nakoming van die bepalings van die instrument; en (h) enige ander aangeleentheid nodig om effek aan die instrument te verleen.

Die Konsepwetsontwerp maak in artikel 33 voorsiening vir verslagdoening, naamlik dat die Minister een keer per jaar aan die Parlement verslag moet lewer rakende internasionale (voedselsekerheids-) instrumente waarvoor hy/sy verantwoordelik is.<sup>494</sup> Aangeleenthede waarvoor verslag gedoen kan word, sluit in:<sup>495</sup> (a) deelname aan internasionale vergaderings rakende internasionale (voedselsekerheids-) instrumente; (b) vordering in die implementering van internasionale (voedselsekerheids-) instrumente waartoe Suid-Afrika 'n party is; (c) voorbereidings onderneem rakende internasionale instrumente waartoe Suid-Afrika moontlik 'n party gaan word; (d) inisiatiewe en onderhandelinge binne Suider-Afrika; (e) die doeltreffendheid van koördinerende meganismes; en (f) wetgewende maatreëls geneem en die tydraamwerke waarbinne die bereiking van die doelwitte voorsien word.

Terwyl die belang en waarde van verslagdoening oor bogenoemde aangeleenthede erken word, beveel die skrywer egter aan dat bykomend tot verslagdoening, individuele bepalings rakende bogenoemde aangeleenthede geregverdig kan word, byvoorbeeld 'n artikel in die voorgestelde raamwerkwet waarin die openbare gesag spesifiek aangemoedig word om: (a) aan internasionale gesprekvoering deel te neem;<sup>496</sup> (b) inisiatiewe en onderhandelinge in Suider-Afrika te loods; en (c) toetrede en/of ratifisering van instrumente, welke instrumente nog nie op Suid-Afrika bindend nie, te oorweeg.

#### 6.6.10.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

In ooreenstemming met raamwerkwetgewing se aard om te dien as 'n algemene raamwerk vir verdere optrede, is dit die skrywer se mening dat

---

<sup>494</sup> Sien ook a 26 van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>495</sup> A 33(1)(a)-(f) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>496</sup> Nie noodwendig slegs met die oog op bindende instrumente nie, maar ook vir bywoning en deelname aan internasionale konferensies (soos die *World Food Summits*).



die voorgestelde raamwerkwet die ideale platform is om nie net bestaande internasionale verpligtinge te bevestig nie, maar ook verdere optrede in nasionale en internasionale belang aan te moedig. Indien die bepalings in die Konsepwetsontwerp volgens genoemde aanbevelings gewysig word, is dit die skrywer se opinie dat sodanige bepalings, optrede rakende die drie voorgestelde vlakke van internasionale samewerking kan akkommodeer.<sup>497</sup>

Aanbevelings sluit dus in:

- (a) Die begrip "internasionale instrument" moet nie beperk of gekwalifiseer word tot slegs internasionale voedselsekerheids-instrumente nie. 'n Wyd geformuleerde omskrywing van die begrip "internasionale instrument" word dus aanbeveel om ook verbandhoudende of verwante internasionale instrumente in te sluit.
- (b) Die insluiting van bepalings tot dien effekte dat die openbare gesag aangemoedig word om: (a) aan internasionale gespreksvoering deel te neem; (b) inisiatiewe en onderhandelinge in Suider-Afrika te loods; en (c) toetrede en/of ratifisering van instrumente, welke instrumente nog nie op Suid-Afrika bindend is nie, te oorweeg.
- (c) Die insluiting van 'n bepaling dat Suid-Afrika sy internasionale verpligtinge rakende die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid en verbandhoudende aspekte in ag moet neem, wanneer in onderhandelinge getree word met ander lande, internasionale organisasies of privaat rolspelers.<sup>498</sup>

---

<sup>497</sup> Naamlik bepalings rakende: (a) konvensies, verdrae, resolusies en protokolle; (b) samewerkingsooreenkomste; en (c) deelname aan internasionale gespreksvoering.

<sup>498</sup> Gebaseer op a 19 van die *ICESCR*.

## 6.6.11 *Monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte*

### 6.6.11.1 Algemeen

Khoza<sup>499</sup> dui die verband tussen norme, aanwysers, monitering, teikens en doelwitte soos volg aan:

Depending on the approach adopted to include the crucial elements, framework law could be seen as a transformed policy framework. By featuring such operational implements as benchmarks, indicators and time-framed targets and goals, framework law provides a systematic approach and viable tool for measuring and monitoring progress towards achieving the progressive realisation of the right.

Die implikasies van elk van bogenoemde aspekte vir die voorgestelde raamwerk sal vervolgens kortliks uitgelig word.<sup>500</sup>

#### (a) *Monitering*

Monitering, met spesifieke verwysing na die reg op voldoende voedsel, word omskryf as:

Periodic collection, analysis and interpretation and dissemination of relevant information to assess the progress in the realization of the right to adequate food among all members of society, and whether this is achieved in ways compatible with human rights principles and approaches.<sup>501</sup>

---

<sup>499</sup> Khoza *Legislating for the Right to Food* 197.

<sup>500</sup> Let wel, monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte regverdig elkeen 'n studie van hul eie. Weens die aard en die omvang van hierdie studie is dit egter nie moontlik nie en word daar slegs volstaan met die implikasies van die genoemde aspekte vir die voorgestelde raamwerk.

<sup>501</sup> *FAO Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food* 6. 'n Vereenvoudigde definisie word deur die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 148 gegee, naamlik: "Process of systematically tracking and assessing state performance against clear benchmarks and targets."

Volgens die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>502</sup> kan die voorgestelde raamwerkwet bydra om: (a) die verskil tussen tegniese monitering<sup>503</sup> en menseregte monitering<sup>504</sup> te toelig; (b) om 'n geïntegreerde moniteringstelsel in 'n land te bou; en (c) 'n moniteringsinstelling aan te wys, welke aspekte voortaan kortliks uiteengesit sal word.

### *Tegniese en menseregte monitering*

In die konteks van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel, kan monitering twee vorme aanneem, naamlik:<sup>505</sup>

- (i) *Tegniese monitering*, verwysend na die monitering van die regering se insette (uitgedruk by wyse van die aanneming van relevante wetgewing, regulasies, programme, strategieë, beleide en projekte).<sup>506</sup> In hierdie verband dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>507</sup> dui aan dat:

... they monitor not the degree of enjoyment of the right to food, but the status of the object of that right, i.e. food security. And an improvement of the food security of the population, in aggregate data, does not reveal the status of the enjoyment of the right to food at the level of the individual (as it does not reveal existing inequalities and leaves out culturally determined patterns, and individual differences and preferences).<sup>508</sup>

---

<sup>502</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 149.

<sup>503</sup> *Technical monitoring*.

<sup>504</sup> *Human rights monitoring*.

<sup>505</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 149.

<sup>506</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 149.

<sup>507</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 150.

<sup>508</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 150. Tegniese monitering word gevolglik daaraan gekenmerk dat relevante aspekte nie vanuit 'n menseregte perspektief gemonitor word nie. Sien ook par 2.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voedsel. Voorbeelde van tegniese monitering (soos uitgelig deur die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 149) sluit in databasisse gehou deur nasionale regeringsdepartemente verantwoordelik vir landbou, gesondheidsorg, onderrig, arbeid, nywerheid, handel, die omgewing en finansies, welke databasisse inligting rakende die implementering van die relevante departemente se beleide, strategieë en programme bevat. Die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 149 dui aan dat alhoewel inligting deur

- (ii) *Menseregte monitering* verwys na die monitering van die mate waartoe die reg op (toegang tot) voldoende voedsel doeltreffend uitgeoefen word en die impak van nasionale, plaaslike en gemeenskapsmaatreëls ontwerp om by te dra tot die verwesenliking van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel.<sup>509</sup>

### *'n Geïntegreerde moniteringstelsel*

Terwyl daar onderskeidelik beide tegniese en menseregte monitering in 'n land aanwesig mag wees, lê die *Guide on Legislating for the Right to*

---

hierdie instellings gegenerer nie noodwendig gerig is op die reg op (toegang tot) voldoende voedsel nie, sodanige inligting verskeie komponente van dié reg in 'n land dek, naamlik met betrekking tot die beskikbaarheid van voedsel, die stabiliteit van voedselvoorsiening, toeganklikheid, verbruik en voldoendeheid (*adequacy*) van voedsel, deurdat dié verslae bv inligting bevat oor: (a) vrugbare grond per kapita; (b) per kapita waterbesikbaarheid; (c) daaglikse per kapita kalorieë en proteïen voorsiening; (d) die persentasie van honger en ondervoede mense; (e) sterftesyfer onder babas; (f) per kapita voedselproduksie; (g) openbare besteding per kapita aan onderwys, gesondheidsorg en voeding; (h) die werkloosheidsyfer; en (i) reikwydte van maatskaplike sekerheid skemas – welke aspekte almal relevant tot die assessering van die implementering van die reg op voedsel op nasionale vlak is. Die genoemde inligting word ook dikwels gegenerer by wyse van periodieke sensusse en opnames. Sien in hierdie verband FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 149. Voorbeelde van sensusse in Suid-Afrika sluit in die *National Food Consumption Survey* (sien <http://bit.ly/vjqEyu>); die *General Household Survey* (sien <http://bit.ly/tlSYh1>); die *Income and Expenditure Survey* (sien <http://bit.ly/ssn6FV>); die *Community Survey* (sien <http://bit.ly/uVRYdB>); en die *Labour Force Survey* (sien <http://bit.ly/sRhlnp>). Sien Departement van Landbou, Bosbou en Vissery 2011 *Food Security* par 3.3. Voorts word aangedui dat universiteite, navorsingsinstellings en nie-regeringsorganisasies dikwels ook databasisse en informasiesisteme by hou. Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 150.

<sup>509</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 149. Instellings betrokke by menseregte monitering sluit gewoonlik onafhanklike liggame en/of menseregte-instellings met die mandaat om die werking van wetgewing vanaf 'n menseregte perspektief te hersien, in. Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 150. Die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 150 dui verder daarop dat menseregte monitering op 'n spesifieke gebied kan geskied (bv 'n onafhanklike kommissie ingestel vir HIV/Vigs of vir diskriminasie) of die betrokke instelling kan die mandaat hê om die verwesenliking van menseregte in die algemeen te monitor en te bevorder (die Suid-Afrikaanse Menseregtekommissie (reeds afgekort na die SAMRK) is 'n uitstekende voorbeeld). Voorts word aangedui dat nie-regeringsorganisasies en akademiese instellings ook dikwels aktief in die monitering van die staat se nakoming van menseregtestandaarde en regeringprestaties in die verwesenliking van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel is. Sien in hierdie verband FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 151.

*Food*<sup>510</sup> egter klem op die voordele van 'n *geïntegreerde, menseregte-gebaseerde* benadering tot monitering, naamlik:

(i) access and information sharing among government institutions at all levels and among governmental and non-governmental institutions; (ii) multisectoral analysis of available data and information; (iii) use of right to food indicators; (iv) a comprehensive interpretation and analysis of the information from a human rights perspective; (v) broad dissemination of monitoring outputs to public and private actors and civil society; and (vi) *a guarantee that government will rely on the monitoring information in the development and implementation of policies relating to the right to food.*<sup>511</sup>

Die *Right to Food in Practice*<sup>512</sup> wys daarop dat die verwesenliking van ekonomiese groei en die bereiking van ontwikkelingsdoelwitte nie noodwendig beteken dat menseregte eerbiedig, beskerm en vervul word nie. Om dié rede argumenteer die *Right to Food in Practice*<sup>513</sup> dat vordering gemonitor moet word ten einde te bepaal of die resultate en die proses om sodanige resultate te bereik in ooreenstemming met 'n menseregte-gebaseerde benadering was en of die programme diegene in nood geteiken het.

Die voorgestelde raamwerkwet kan gevolglik 'n rol speel in die daarstel van bogenoemde *geïntegreerde moniteringstelsel* deur bepalinge in te sluit, welke bepalinge van die relevante gesag en liggame op alle vlakke vereis om: (a) data met betrekking tot voedsel- en voedingsekerheid in te samel by wyse van moniteringsmetodologie en prosesse in lyn met menseregte-beginsels;<sup>514</sup> (b) die ingesamelde data volgens ouderdom, geslag, status en groep te verwerk; (c) die vordering wat in die verwesenliking van die reg bereik is, te monitor; en (d) vroeë waarskuwingsmeganismes te skep of te

---

<sup>510</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 151-152.

<sup>511</sup> Eie beklemtoning.

<sup>512</sup> *FAO Right to Food in Practice* 22.

<sup>513</sup> *FAO Right to Food in Practice* 22.

<sup>514</sup> Ook die *FAO Right to Food in Practice* 23 vereis 'n moniteringsproses in ooreenstemming met die beginsels van deursigtigheid, deelname, nie-diskriminasie en bemagtiging. Sien ook par 3.4 van hierdie studie.

identifiseer.<sup>515</sup> Meer spesifiek beveel die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>516</sup> aan dat die raamwerkwet: (e) 'n hoof moniteringsinstelling moet aanwys, welke instelling verantwoordelik sal wees vir genoemde geïntegreerde monitering op nasionale vlak.<sup>517</sup>

### *Aanwys van 'n moniteringsinstelling*

Hierbo is aangedui dat die raamwerkwet 'n hoofmoniteringsinstelling moet aanwys. Die keuse van instelling hang af van die instelling se gesag om toegang tot inligting vanaf regeringsliggame te bekom en die instelling se kapasiteit om die inligting te analiseer en te interpreteer en te omskep tot beleidsoorwegings.<sup>518</sup> Daar word beklemtoon dat die aangewese moniteringsinstelling onafhanklik van die regering moet wees ten einde die geloofwaardigheid van die instelling se aanbevelings te bevestig.<sup>519</sup>

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>520</sup> stel voor dat, afhangende van die nasionale konteks, moontlike keuses vir 'n hoofmoniteringsinstelling kan bestaan uit:

---

<sup>515</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 152. Sien ook par 6.6.9.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van vroeë waarskuwingsmeganismes.

<sup>516</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 152.

<sup>517</sup> Sleutel-elemente van die moniteringmeganisme en funksionering moet verkieslik in die raamwerk uiteengesit word, maar die inhoudelike details rakende die werking van die moniteringsmeganismes kan in daaropvolgende wetgewing bepaal word. Sien in hierdie verband *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 152.

<sup>518</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 152. Die tipe instellings wat reeds bestaan se mandaat en vermoëns moet dus in ag geneem word. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 152.

<sup>519</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 152. Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 152 lig die punt toe as: "... one of the fundamental principles of monitoring is that its effectiveness depends on separating the monitor from the monitored. Only in this way can measurement of progress in the realization of the right to food be undertaken objectively. Such an institution could possibly be an institution within government, provided it does not have itself any operational responsibilities or powers in the field of the right to food, and is not subject to pressure from other governmental agencies."

<sup>520</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 153.

- (a) die nasionale koördinerende liggaam ingestel (of bevestig) in terme van die raamwerkwet verantwoordelik vir nasionale voedsel-sekerheid of in die afwesigheid van sodanige koördinerende liggaam, 'n inter-ministeriële koördinerende liggaam soos 'n nasionale kommissie of raad op voedsel- en voedingsekerheid; of
- (b) 'n gespesialiseerde, onafhanklike liggaam of nasionale menseregte-instelling.

Met betrekking tot (a) hierbo dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>521</sup> aan dat dit logies volg dat, indien 'n nasionale koördinerende liggaam bestaan, of deur die raamwerkwet ingestel word, sodanige liggaam ook aangewys moet word as die hoofmoniteringsinstelling. Nadele verbonde aan sodanige keuse is natuurlik dat dié liggaam nie noodwendig onafhanklik van die regering staan nie.<sup>522</sup> Ten einde te verseker dat gestelde norme 'n werklike impak op toekomstige regeringsoptrede uitoefen, word dit gevolglik voorgestel dat koördinerende- en moniterings-funksies eerder van mekaar geskei gehou moet word.<sup>523</sup>

Wat voorstel (b) hierbo betref, dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>524</sup> aan dat, indien voldoende fondse beskikbaar is, die raamwerkwet 'n gespesialiseerde onafhanklike liggaam kan skep as genoemde hoofmoniteringsinstelling.<sup>525</sup> Daar word egter aangevoer dat 'n meer realistiese opsie kan wees om die moniteringsrol aan 'n reeds bestaande, onafhanklike liggaam soos 'n nasionale menseregte-instelling toe te ken.<sup>526</sup> Voordele verbonde aan so 'n toekenning sluit in:<sup>527</sup>

---

<sup>521</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 153.

<sup>522</sup> Sien in hierdie verband ook FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 153.

<sup>523</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 153.

<sup>524</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 153.

<sup>525</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 153.

<sup>526</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 153. Sodanige benadering word ook deur die FAO *Voluntary Guidelines* riglyn 18 aanbeveel. Ook die FAO *Right to Food in Practice* 24 bevestig die FAO *Voluntary Guidelines* riglyn 18.1 se voorstel dat die

- (a) menseregte-instellings<sup>528</sup> beskik reeds oor die mandaat om die verwesenliking van menseregte te monitor en te bevorder;
  - (b) bovermelde instellings geniet gewoonlik onafhanklikheid van regeringsingrype;<sup>529</sup>
  - (c) die instellings het gewoonlik status en geloofwaardigheid weens hul gevestigde regsmandaat; en
  - (d) hul mandaat sluit gewoonlik die monitering van die hele spektrum van menseregte in, naamlik: (i) politieke-; (ii) burgerlike-; (iii) sosio-ekonomiese-; en (iv) kulturele regte in.<sup>530</sup>
- (b) *Aanwysers*<sup>531</sup>

Die ontwikkeling van 'n stel aanwysers word in riglyn 17.3 van die *Voluntary Guidelines*<sup>532</sup> aanbeveel ten einde die implementering van die toenemende verwesenliking van die reg op (toegang tot) voedsel te assesser. Die *Right to Food in Practice*<sup>533</sup> vereis die volgende tipe aanwysers: (a) strukturele

---

moniteringsfunksie toegeken moet word aan 'n onafhanklike menseregte-instelling, welke instelling verantwoordelik kan wees vir regsgebaseerde monitering van beleid en programme.

<sup>527</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 154.

<sup>528</sup> Of ombudspersone.

<sup>529</sup> Sodanige onafhanklikheid word gewoonlik verseker, volgens die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 154, deur: "...legal, operational and financial means, democratic and open appointment and dismissal procedures, and the manner in which they operate."

<sup>530</sup> Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 154 verwys in hierdie verband na menseregte-instellings as die "home for human rights monitoring of all kinds." Ongeag welke roete gevolg word, dui die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 156 aan dat dit wesenlik is dat die hoofmoniteringsinstelling oor die nodige mense- en finansiële hulpbronne moet beskik asook oor die nodige geloofwaardigheid om die reg onafhanklik en doeltreffend te monitor en te bevorder.

<sup>531</sup> *Indicators*. Dit moet ingedagte gehou word dat die bepaling en toepassing van aanwysers (*indicators*) 'n studie op sy eie is. Weens die aard en omvang van hierdie studie sal slegs die implikasies van aanwysers vir die voorgestelde raamwerkwet uitgelig word.

<sup>532</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 30. Welke aanwysers kan vertrou op bestaande aanwysers en moniteringsisteme soos *FIVIMS* (sien par 6.6.9.2 van hierdie studie). Sien riglyn 17.3 van die *FAO Voluntary Guidelines* 30 asook *FAO Right to Food in Practice* 23.

<sup>533</sup> *FAO Right to Food in Practice* 23.



aanwysers; (b) prosesaanwysers; en (c) uitkomste aanwysers. Die aard en omvang van hierdie aanwysers word soos volg omskryf:

*Structural indicators*<sup>534</sup> measure the adequacy in a rights-based perspective of legal, regulatory and institutional structures, registering, for instance, the legal status of the right to food and the mandates of relevant institutions...<sup>535</sup> *Process indicators*<sup>536</sup> provide information on activities that have a bearing on the implementation of the right to food, such as programmes for land reform and microcredit, provision of safe water, transfer of agricultural technology, income generation, food-for-work and provision of health care for communities.<sup>537</sup> Lastly, *outcome indicators*<sup>538</sup> register the results of right to food measures, particularly in terms of individual and collective enjoyment of the effective right to adequate food.<sup>539</sup>

Gevolgtlik word geargumenteer dat aanwysers lande in staat kan stel om: (a) regs-, beleids- en administratiewe maatreëls te implementeer; (b) diskriminerende praktyke en uitkomste op te merk; en (c) die omvang van politieke en sosiale praktyke in die verwesenliking van die reg op (toegang tot) voedsel, vas te stel.<sup>540</sup>

Implikasies vir die voorgestelde raamwerkwet sluit in dat indien die raamwerkwet nie self aanwysers bevat nie, die raamwerkwet as 'n minimum ten minste moet aandui wie/welke liggaam verantwoordelik sal wees vir die daarstel van aanwysers en hoe sodanige aanwysers hersien moet word.<sup>541</sup>

---

<sup>534</sup> Eie beklemtoning.

<sup>535</sup> Voorts word aangedui dat strukturele aanwysers ook inligting rakende grondeienaarskap, grondgebruiksregte, voedselveiligheidwetgewing en verbruikers-beskerming moet bevat. Sien *FAO Right to Food in Practice* 23-24.

<sup>536</sup> Eie beklemtoning.

<sup>537</sup> Sien ook riglyn 17.4 van die *FAO Voluntary Guidelines* 30.

<sup>538</sup> Eie beklemtoning.

<sup>539</sup> *FAO Right to Food in Practice* 23-24.

<sup>540</sup> Riglyn 17.4 van die *Voluntary Guidelines* 30. Die *FAO Right to Food in Practice* 23 stel gevolglik voor dat belanghebbendes soos programbestuurders, wetgewers en verteenwoordigers van kwesbare groepe, direk in die vasstelling van aanwysers betrokke moet wees.

<sup>541</sup> Khoza *Legislating for the Right to Food* 197 dui bv aan dat indien die raamwerkwet self operasionele instrumente soos aanwysers (tesame met norme en tyd-gedefinieerde teikens en oogmerke) bevat, die raamwerkwet gesien kan word as 'n getransformeerde beleidsraamwerk. Sien par 6.3 van hierdie studie vir 'n bespreking

(c) *Norme, tydgedefinieerde teikens en doelwitte*

Khoza<sup>542</sup> dui aan dat die insluiting van norme, teikens en doelwitte nie kenmerkend tot wetgewing in die algemeen is nie, maar wel uniek tot raamwerkwetgewing is. In verband met bepalinge rakende norme, teikens en doelwitte, dui Khoza<sup>543</sup> aan:

There is need for an innovative inclusion of benchmarks and timeframed targets and goals in modern legislation so as to establish concrete measurements in the implementation of the right. I therefore propose two innovative ways of including these elements in legislation. Firstly, the inclusion could be a radically transformative one where benchmarks and time-framed targets and goals would simply appear in the legislative manner in which it ordinarily appears in national strategies, strategies<sup>544</sup> [sic] and programmes. Framed as such, framework law presents a transformed policy framework. Secondly, the inclusion could also be a moderately transformative one where there would be a legislative provision obligating a particular institution or relevant Minister to develop benchmarks, targets and goals for the progressive realisation of the right to access to sufficient food. The legislative obligation could also put timeframes for the development of such elements, and outline the development process of these, including establishing principles to be followed such as multi-stakeholder participation, empowerment, transparency and accountability.

Gepaste norme wat in die kort-, medium- en langtermyn bereik moet word, word in riglyn 17.3 van die *Voluntary Guidelines*<sup>545</sup> voorgestel, welke norme

---

van raamwerkwetgewing as getransformeerde beleid. Khoza *Legislating for the Right to Food* 197 dui verder aan dat indien die raamwerkwet slegs 'n liggaam of betrokke Minister verplig om, onder andere, aanwysers te ontwikkel, sodanige insluiting matig transformerend is. Die *Guide to Conducting a Right to Food Assessment* 77-88 bevat, onder andere, aanwysers vir die reg op voldoende voedselassessering, ten einde lande behulpsaam te wees in die uitvoer van so 'n assessering. Sodanige aanwysers sluit in aanwysers met betrekking tot: (a) voedselverbruik; (b) proteïenenergie wanvoeding onder kinders; (c) mikronutriënt wanvoeding; (d) die voorkoms van siektes; (e) beskikbaarheid van voedsel; (f) ekonomiese toeganklikheid van voedsel; (g) gesondheidsorg en sanitasie; en (h) begrotings.

<sup>542</sup> Khoza *Legislating for the Right to Food* 195.

<sup>543</sup> Khoza *Legislating for the Right to Food* 195.

<sup>544</sup> Verwysend eerder na beleid?

<sup>545</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 30. Sien ook FAO *Right to Food in Practice* 23.

direk verband moet hou met die bereiking van armoedeverligtingsdoelwitte sowel as ander nasionale en internasionale doelwitte, insluitend doelwitte aangeneem tydens die *World Food Summit*<sup>546</sup> en die *Millennium Summit*.<sup>547</sup>

Soos in die geval van aanwysers, word aanbeveel dat, indien die raamwerkwet nie self norme, teikens en oogmerke bevat nie, die raamwerkwet ten minste moet aandui wie/welke liggaam verantwoordelik is vir die daarstel van norme, teikens en doelwitte, asook die tydraamwerk waarbinne sodanige daarstelling moet geskied.<sup>548</sup>

#### 6.6.11.2 Suid-Afrikaanse konteks<sup>549</sup>

In die voorrede tot die Konsepwetsontwerp word die wenslikheid gestel dat die reg onder andere die beskikbaarheid, voldoenbaarheid, toeganklikheid, verbruik, veiligheid, verspreiding, berging, verkryging en handel van voedsel moet *monitor*.<sup>550</sup> Die taak van die Nasionale Voedselsekerheidsforum is om die Minister te adviseer rakende die monitering en bereiking van doelwitte en prioriteite asook gepaste metodes van moniteringsnakoming met inagnome van die beginsels in artikel 2 uiteengesit.<sup>551</sup> Dit blyk dat die Nasionale Bestuurskomitee in terme van artikel 7(3)(a) van die

---

<sup>546</sup> Sien para 4.2.7.3-4.2.7.5 van hierdie studie.

<sup>547</sup> Sien par 3.2 van hierdie studie. Indien 'n teiken of doelwit nie binne die voorgeskrewe tydraamwerk bereik word nie, moet 'n gepaste remediërende reaksie geaktiveer word. Die vasstelling van norme, teikens en doelwitte vereis voorafgaande openbare deelname en verantwoordingspligtigheid, en sodoende kan raamwerkwetgewing 'n verreikende verbintenis tot die toenemende verwesenliking van die reg voorsien. Sien Khoza *The Role of Framework Legislation* 194.

<sup>548</sup> Khoza *Legislating for the Right to Food* 197.

<sup>549</sup> Soos reeds aangedui, regverdig monitering, aanwysers en norme onderskeidelik studies op hul eie wat weens die aard en omvang van hierdie studie nie moontlik is nie. Gevolglik fokus dié afdeling slegs op die wyse waarop die Konsepwetsontwerp gepoog het om die aspekte aan te spreek, die wyse hoe ander raamwerkwetgewing sodanige aspekte aanspreek en gevolglik aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet maak.

<sup>550</sup> Ook die Departement van Landbou *IFSS* par 8 identifiseer monitering as 'n sleutelfaktor.

<sup>551</sup> A 3(2)(b)(i)-(ii) van die Konsepwetsontwerp.

Konsepwetsontwerp met die hoofmoniteringsfunksie belas is.<sup>552</sup> Voorts mag die Minister van Landbou regulasies uitvaardig rakende monitering en inspeksie.<sup>553</sup>

Die Konsepwetsontwerp maak egter nie op 'n bevredigende wyse voorsiening vir geïntegreerde, regsgebaseerde monitering<sup>554</sup> nie en bevat gevolglik geen bepalings oor die moontlike rol van die SAMRK in die moniteringsproses nie.

Wat aanwysers en norme betref, blyk dit dat die Konsepwetsontwerp matig transformerend van aard is, deurdat die Konsepwetsontwerp nie self aanwysers en norme bevat nie, maar eerder die Nasionale Bestuurskomitee belas om aanwysers en norme te bepaal.<sup>555</sup> Dieselfde benadering tot teikens en doelwitte word in die Konsepwetsontwerp gevolg, naamlik dat die Konsepwetsontwerp voorsiening maak vir die daarstel van meetbare en tyd-gedefinieerde teikens, sonder dat die Konsepwetsontwerp self sodanige teikens bevat.<sup>556</sup>

Ook uit ander raamwerkwetgewing blyk dit dat sodanige wetgewing voorsiening maak vir: (a) die aanwysing van instellings/amptenare verantwoordelik vir monitering (op nasionale sowel as provinsiale en plaaslike vlak);<sup>557</sup> en (b) instellings/amptenare om aanwysers, norme, tyd-

---

<sup>552</sup> Sien ook aa 18(e); 22(2); 25(3)(c)(i)-(ii); 23(2)(b) en 24(7)(f) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>553</sup> Sien a 41(1) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>554</sup> Behalwe vir a 3(2)(b)(iii) se bepaling dat die Forum die Minister kan adviseer rakende gepaste metodes van moniteringsnakoming na aanleiding van die beginsels in a 2 van die Konsepwetsontwerp. Dit blyk eerder dat die Konsepwetsontwerp fokus op tegniese monitering.

<sup>555</sup> Sien a 7(3)(a) van die Konsepwetsontwerp. Die daarstel van sleutel-prestasie aanwysers is geïdentifiseer in die Departement van Landbou *IFSS* par 8.

<sup>556</sup> Sien a 25(3) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>557</sup> Sien bv aa 21(2)(d); 25(2)(f); 31(3)(b); 32 en 47(3) van die *National Health Act*. 'n Uitstekende voorbeeld van tegniese monitering is te vinde in a 3(2)(c) van die *Behuisingswet*, naamlik dat die Minister van Behuising moet: "die prestasie van die nasionale regering en, in samewerking met elke Lid van die Uitvoerende Raad, die

gedefinieerde teikens en doelwitte te bepaal, eerder as wat die aanwysers en norme in die wetgewing self vervat word.<sup>558</sup>

### 6.6.11.3 Aanbevelings rakende monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte vir die voorgestelde raamwerkwet

In die lig van bogenoemde bespreking word die volgende minimum aanbevelings met betrekking tot monitering, aanwysers, norme, teikens en doelwitte vir die voorgestelde raamwerkwet gemaak, naamlik:

- (a) dat geïntegreerde, regsgebaseerde monitering as funderende en rigtinggewende beginsel gelys word;<sup>559</sup>
- (b) moontlike insluiting in die definisie-artikel dat monitering, tensy anders aangedui, dui op beide tegniese sowel as menseregte monitering, tesame met 'n omskrywing van elk;<sup>560</sup>
- (c) aanwysing van 'n hoof (nasionale) moniteringsinstelling, welke instelling oor die nodige mense- en finansiële hulpbronne moet

---

prestasie van provinsiale en plaaslike regerings teen behuisingslewerings- en begrotingsdoelwitte, monitor." Sien ook a 6 van die *Behuisingswet* vir bepalinge rakende 'n nasionale behuisingsdatabasis en inligtingsstelsel, welke data en inligting gebruik word (in terme van a 6(2)(a) en (c)) vir die ontwikkeling, implementering en monitering van nasionale behuisingsbeleid en om die Departement van Behuising in staat te stel om doeltreffend enige aspek van die behuisingontwikkelingsproses te moniteer. Sien ook aa 4(c)-(d) en 7(1)(d) van die *Housing Development Agency Act*. Sien ook aa 12(e); 16(2); 25(5)(a); 24; 35(3)(c)(i)-(iii) en 45(1)(f) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. Sien ook, onder andere, hfst 14 van die *Nasionale Waterwet*. Sien ook aa 3(1)(k); 4(1)(f); 11(3)(e); en 11(4)(a)(iv) van die *Maatskaplike Behuisingswet*.

<sup>558</sup> Sien bv aa 23(1)(a)(ii); 23(1)(c); 25(1); 27(1)(a)(ii) en 27(1)(c) van die *National Health Act*. Sien ook aa 3(2)(a) en 3(3) van die *Behuisingswet*. Sien ook a 8(2)(a) van die *Housing Development Agency Act*. Sien ook aa 13(1)(b)-(c); 14(a); 24(2)(d); 24(5)(b)(vii); 24(10)(a)-(d); en 35(3)(c)(iv) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. Sien ook a 22(d) van die *Nasionale Waterwet*. Sien ook aa 3(1)(j); 4(1)(a) en (f); en 14(2)(c) van die *Maatskaplike Behuisingswet*.

<sup>559</sup> Sien par 6.6.4 van hierdie studie vir 'n bespreking van funderende en rigtinggewende beginsels.

<sup>560</sup> Sien ook par 6.6.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van definisies.

- beskik asook oor die nodige geloofwaardigheid om die reg onafhanklik en doeltreffend te monitor en te bevorder;<sup>561</sup>
- (d) voorsiening vir insluiting van moniteringsfunksies in provinsiale en plaaslike liggame;
  - (e) die insluiting van bepalings wat van die relevante gesag en liggame, op alle vlakke, vereis om: (i) data met betrekking tot voedsel- en voedingsekerheid in te samel by wyse van moniteringsmetodologie en prosesse in lyn met menseregtebeginsels; (ii) die ingesamelde data volgens ouderdom, geslag, status en groep te groepeer; (iii) die vordering wat in die verwesenliking van die reg bereik is, te monitor; en (iv) vroeë waarskuwingsmeganismes te skep of te identifiseer;<sup>562</sup>
  - (f) voorsiening vir die moontlikheid van regulasies rakende aspekte van monitering;<sup>563</sup>
  - (g) indien nie self aanwysers, norme, teikens en doelwitte bevat nie, ten minste instellings/amptenare identifiseer en opdrag gee vir die daarstel van aanwysers, norme, tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte, verkieslik binne 'n gegewe tydperk;<sup>564</sup> en
  - (h) voorsiening maak vir kennisgewings/regulasies rakende aanwysers, norme, tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte.

---

<sup>561</sup> Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 152-156. Alhoewel die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 154 aanbeveel dat nasionale menseregtekommissies in hierdie verband aangewys kan word, blyk dit uit ander soortgelyke raamwerkwetgewing dat die koördinerende liggame ingestel deur die betrokke wetgewing eerder dié taak opgelê word. In terme van a 184(1)(c) van die *Wet op die Menseregtekommissie* 54 van 1994, bly een van die werksaamhede van die SAMRK steeds die algemene monitering van menseregte handhawing. Sien ook die werksaamhede van die SAMRK soos opgelê in die *Wet op die Menseregtekommissie* 54 van 1994.

<sup>562</sup> Verwysend na geïntegreerde moniteringstelsels. Sien ook par 6.6.9.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van vroeë waarskuwingsmeganismes.

<sup>563</sup> Sien bv a 45(1)(f) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*.

<sup>564</sup> In die lig van Khoza *Legislating for the Right to Food* 195 se argument dat afhangend tot die benadering wat die raamwerkwet volg, die raamwerkwet óf radikaal transformierend kan wees óf slegs matig transformierend kan wees. Uit ander raamwerkwetgewing blyk dit dat die wetgewer se benadering eerder is om matig transformierend te wees deur slegs voorsiening te maak dat norme, aanwysers, teikens en doelwitte bepaal moet word. Die waarde van wetgewende bepalings ter verpligting van die bereiking van teikens en doelstellings is juis daarin geleë om staatsverantwoordingspligtigheid te versterk.

## 6.6.12 Openbare deelname en samelewingsverteenwoordiging

### 6.6.12.1 Algemeen<sup>565</sup>

Deelname aan die openbare lewe word sowel implisiet as uitdruklik in verskeie internasionale menseregte instrumente erken, naamlik: (a) implisiet in artikels 8, 13 en 15 van die *ICESCR*, onderskeidelik die reg op vryheid van assosiasie, die reg op onderrig en die reg op 'n kulturele lewe; en (b) uitdruklik in artikel 25(1) van die *ICCPR*, naamlik die reg om aan openbare aangeleenthede<sup>566</sup> deel te neem.<sup>567</sup>

Regerings word gevolglik deur die *Voluntary Guidelines*<sup>568</sup> aangemoedig om 'n multi-belange benadering tot voedselsekerheid te volg ten einde die rol van relevante belanghebbendes te identifiseer en sodanige belanghebbendes betrokke te kry.<sup>569</sup> Dienooreenkomstig dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>570</sup> aan dat nie-regeringrolspelers, byvoorbeeld boere, plaaslike gemeenskappe, nie-regeringsorganisasies, die privaatsektor en veral verteenwoordigers van groepe wat deur voedseltekort geaffekteer word, in staat moet wees om hul kommer aan die

---

<sup>565</sup> Sien par 3.4.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van deelname as sleutel-element van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid.

<sup>566</sup> *Public affairs*.

<sup>567</sup> Soos in par 4.2.3 aangedui, het Suid-Afrika die *ICCPR* op 3 Oktober 1994 geratifiseer.

<sup>568</sup> *FAO Voluntary Guidelines* 15 riglyn 6.1.

<sup>569</sup> Sodanige multi-belange benadering is daarop gemik om die kennis van belanghebbendes (uit die privaatsektor en burgerlike samelewing) te kombineer ten einde die doeltreffende gebruik van hulpbronne te fasiliteer. Sien *FAO Voluntary Guidelines* riglyn 6.1. Ook vra die *FAO Right to Food Assessment Checklist* 8 tot watter mate die burgerlike samelewing, burgerlike samelewingsorganisasies, nie-regeringsorganisasies en diegene wat voedseltekort het, by die ontwerp, implementering en monitering van *wetgewing*, strategieë, beleide en programme betrokke is.

<sup>570</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 157.

regering te kommunikeer en insette te lewer in beleide en programme wat hul affekteer.<sup>571</sup>

Weens verskeie uitdagings verbonde aan die insluiting van bepalings rakende deelname in die voorgestelde raamwerkwet,<sup>572</sup> maan die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>573</sup> dat die institusionele meganisme en die konsultasieproses duidelik in die voorgestelde raamwerkwet, uiteengesit moet word. Meer spesifiek moet die raamwerkwet die volgende aspekte aanspreek, naamlik:<sup>574</sup> (a) die areas/gebiede vir deelname,<sup>575</sup> (b)

---

<sup>571</sup> Die belang van openbare deelname, word soos volg deur die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 157-158 uiteengesit, naamlik: (a) dit verseker dat beleid op werklike behoeftes gebaseer is en dat plaaslike knelpunte op die agenda geplaas word; (b) dit skep die sin van eienaarskap en verantwoordelikheid aan die kant van die burgerlike samelewingrolspelers; (c) dit bevorder deursigtigheid, doeltreffendheid en effektiwiteit van die regering; en (d) dit dra by tot die geloofwaardigheid en legitimiteit van regeringsbesluite. Lande, internasionale organisasies, die burgerlike samelewing, die privaatsektor, alle relevante nregeringsorganisasies en ander belanghebbendes word deur die *FAO Voluntary Guidelines* 37 aangemoedig om die versterking van vennootskappe en gekoördineerde optrede, insluitend pogings tot program- en kapasiteitsontwikkeling, te bevorder.

<sup>572</sup> Uitdagings verbonde aan die bevordering van deelname in die bepalings van die voorgestelde raamwerk, word soos volg deur die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 158 uitgelig, naamlik: (a) hoe daar te werk gegaan moet word om die diverse aantal belange (verwysend na die verskillende areas verbonde aan voedsel-sekerheid (bv landbou, voeding ens)) in die besluitnemingsproses te integreer, sonder dat nóg die proses nóg die uitkoms disproporsioneel deur een of 'n paar sektore beïnvloed word; (b) die vraag na wie besluit welke verteenwoordigers van die burgerlike samelewing mag deelneem; (c) gebrek aan kapasiteit aan die kant van burgerlike samelewingsgroepe, welke gebrek sinvolle deelname bemoeilik; (d) waar bestaande regeringstrukture nie voorsiening maak vir die volle betrokkenheid van burgerlike samelewingsgroepe in terme van gelykheid en respek of waar daar nie 'n kultuur van samewerking tussen die regering en die burgerlike samelewing is nie. Deelname vereis, volgens die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 158, kennis en die vermoë om by te dra tot besprekings, die stel van prioriteite, analise en die evaluering van beleide en programme. Ook dui die *FAO Right to Food Assessment Checklist* 8 dat struikelblokke soos taal, afstand, tyd en finansiële faktore deelname kan verhinder. Sien para 6.6.7- 6.6.8 van hierdie studie vir 'n bespreking van inligting, onderrig, opleiding en bewusmaking.

<sup>573</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 158.

<sup>574</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 158-163.

<sup>575</sup> Moontlike areas of gebiede vir openbare deelname sluit in deelname aan die wetgewende- en beleidmakendeprosesse, vasstelling van norme en evaluering asook in administratiewe besluitneming. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 158. Sien ook par 3.4.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van deelnemende demokrasie in die wetgewende proses.



institusionele meganismes en vorme van verteenwoordiging; en (c) seleksie kriteria en verteenwoordiging, hetsy met betrekking tot verteenwoordiging op die nasionale koördinerende liggaam en/of adviserende forum.<sup>576</sup>

#### 6.6.12.2 Suid-Afrikaanse konteks

Die Konsepwetsontwerp maak voorsiening vir sowel openbare deelname in die algemeen as formele samelewingsverteenwoordiging in die voorgestelde liggame.

Wat algemene openbare deelname betref, word in die voorrede tot die Konsepwetsontwerp genoem dat die reg prosedures en instellings moet skep ten einde openbare deelname in voedselsekerheidsbestuur te fasiliteer en te bevorder. Openbare deelname word ook in verskeie funderende beginsels aangetref.<sup>577</sup> So byvoorbeeld bepaal artikel 2(4)(e) dat die deelname van alle belanghebbende en geaffekteerde partye bevorder moet word en voorts dat:

... all people must have the opportunity to develop the understanding, skills and capacity necessary for achieving equitable and effective participation, and participation by vulnerable and disadvantaged persons must be ensured.<sup>578</sup>

Die deelname van vroue en kinders in voedselsekerheidsbestuur en ontwikkeling moet, in terme van artikel 2(4)(m) spesifiek bevorder word. Voldoende en gepaste geleentheid vir openbare deelname in besluitneming wat voedselsekerheid kan affekteer word deur artikel 23(2)(d) van die

---

<sup>576</sup> Die wyse waarop samewerking met die burgerlike samelewing en die privaatsektor bewerkstellig kan word, word ook deur *General Comment No 12* par 29 tot die inhoud van 'n raamwet voorgestel.

<sup>577</sup> Sien a 2 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>578</sup> Dus ook bemagtiging. Sien par 3.4.2 van hierdie studie vir 'n uiteensetting van die verband tussen: (a) inligting; (b) onderrig, opleiding en bewusmaking; en (c) deelname.

Konsepwetsontwerp voorgeskryf.<sup>579</sup> Voorsiening word ook gemaak vir openbare deelname in artikel 25(2)(b), naamlik dat voedselsekerheid bestuursamewerkingsooreenkomste slegs aangegaan mag word na voldoening aan prosedures vir openbare deelname soos voorgeskryf mag word deur die Minister.<sup>580</sup> Prosedures met betrekking tot die ondersoek, evaluering en kommunikasie van die potensiële impak van aktiwiteite<sup>581</sup> moet, tesame met ander voorskrifte gelys in artikel 24(7), openbare inligting en deelname, onafhanklike hersiening en konflikthantering in alle fases van 'n ondersoek en impakevaluering verseker.<sup>582</sup>

Die Konsepwetsontwerp bevat ook verskeie bepalings rakende formele samelewingsverteenvoerding. In die samestelling van die Nasionale Voedselsekerheidsforum, bepaal artikel 4(2) dat die Minister van Landbou persone moet aanstel:

[who] represent stakeholders, and persons who have experience, expertise or skills necessary to enable the Forum to carry out its functions.<sup>583</sup> Provided that the Minister must take into account the

---

<sup>579</sup> A 23(2)(d) van die Konsepwetsontwerp bepaal dat die versekering van geskikte en gepaste geleentheid vir openbare deelname in besluite wat voedselsekerheid affekteer, een van die algemene oogmerke van geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur is.

<sup>580</sup> Sien ook a 25(2) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>581</sup> Sien a 24 van die Konsepwetsontwerp vir aktiwiteite. Sien ook par 6.6.6 van hierdie studie vir 'n bespreking van impak-assessering.

<sup>582</sup> Sien ook a 24(7)(h). Verdere verwysing na openbare deelname sluit in a 32(3)(e)-(f) naamlik dat indien die Minister van Landbou inhoud aan 'n internasionale instrument waarvan Suid-Afrika 'n lid is by wyse van wetgewing wil verleen, sodanige wetgewing en regulasies inisiatiewe en stappe rakende navorsing, onderrig, opleiding, bewusmaking en kapasiteitsbou asook openbare deelname moet bevorder. Die uitvaardiging van regulasies word bepaal in a 43 wat insluit die publisering van die konsep regulasies in die relevante Staatskoerant en die uitnodiging van geskrewe kommentaar binne 'n voorgeskrewe tydperk, welke kommentaar oorweeg moet word. Sien ook aa 26-31 van die Konsepwetsontwerp rakende openbare deelname en konflikthantering. Sien ook aa 32(3)(f) en 41(1)(a) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>583</sup> Soos blyk uit a 3(2) van die Konsepwetsontwerp sal die Forum 'n adviserende rol speel, naamlik: "The object of the Forum is to inform the Minister of the views of all stakeholders regarding the application of the principles set out in section 2; and advise the Minister on any matter concerning food security management and governance and specifically in respect of the accountability by organs of state, the setting, monitoring

desirability of appointing women, youth and persons disadvantaged by unfair discrimination and ensuring representation of vulnerable and disadvantaged persons.

Wat die seleksieproses betref, blyk dit dat artikel 4(3) voorsiening maak vir twee tipes nominasies, naamlik: (a) dat die Minister van Landbou nominasies vanaf die georganiseerde landbou, georganiseerde arbeid, georganiseerde besigheid, nie-regeringsorganisasies en gemeenskapsgebaseerde organisasies moet aanvra, welke nominasies aangevra kan word op 'n wyse soos deur die Minister van Landbou as geskik beskou; en (b) "invite nominations from others" wat in die *Staatskoerant*, ten minste twee nasionaal-verspreide koerante, gepaste plaaslike koerante en oor die radio aangevra word.<sup>584</sup> Dit is egter onseker wat presies met "others" bedoel word. Die prosedure rakende laasgenoemde nominasies moet, ingevolge artikel 4(3)(b) in sodanige kennisgewing vervat word.

Reëls vir die funksionering van die Forum mag deur die Minister van Landbou by wyse van 'n grondwet in die *Staatskoerant* gepubliseer word, welke grondwet voorsiening kan maak vir bepalings met betrekking tot, onder andere, deelname in vergaderings rakende internasionale voedselsekerheidsaangeleenthede.<sup>585</sup> Die vergaderings van die Forum moet oop wees vir die publiek en alle dokumente deur die Forum oorweeg of geproduseer moet aan die publiek beskikbaar gestel word.<sup>586</sup>

Soos reeds genoem, dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>587</sup> aan dat om doeltreffende verteenwoordiging deur die burgerlike samelewingsverteenwoordigers te verseker, duidelike omskrywings van beide die seleksieproses en die seleksiekriteria noodsaaklik is. Die

---

and achievement of objectives and priorities: food security governance; and appropriate methods of monitoring compliance with the principles set out in section 2."

<sup>584</sup> A 4(3) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>585</sup> A 6(1)(i)(bb) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>586</sup> A 6(4) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>587</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 162.

Konsepwetsontwerp se verwysing na "nominasies op 'n wyse soos deur die Minister as geskik beskou," is gevolglik te vaag geformuleer en bevat geen bepalings oor watter aangeleenthede 'n rol in die geskiktheid moet speel nie, asook geen verwysing of die Minister moet rapporteer of verslag doen oor welke wyse hy/sy as geskik beskou het nie. Voorts waarsku die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>588</sup> dat:

... neither the framework law nor its implementing instruments should specifically identify the civil society groups that can be represented, as this risks excluding groups that have not been mentioned or accorded 'recognition' by the government.

Die sektore gelys in artikel 4(3) maak byvoorbeeld nie voorsiening vir sektore met belange in voedselveiligheid en voeding nie. Die verwysing na "other" in artikel 4(3) is moontlik ingesluit om juis te verseker dat 'n spesifieke sektor nie uitgesluit word nie. Steeds verwys die Konsepwetsontwerp egter nie na die kriteria wat die Minister uiteindelik in ag moet neem by die aanstelling van lede tot die Forum nie. Die belang van seleksiekriteria blyk veral waardevol te wees met verwysing na die Konsepwetsontwerp se bepaling dat verteenwoordiging van kwesbare en benadeelde persone verseker moet word.<sup>589</sup> Dit is voorts opmerklik dat die Minister slegs die *wenslikheid* om vroue, jeug en persone benadeel deur onbillike diskriminasie *in ag* moet neem.<sup>590</sup> Die waarde van sodanige "aanmoediging" is nie duidelik as die Minister nie redes hoef te gee vir sy/haar uiteindelige keuse van aanstellings nie.<sup>591</sup>

---

<sup>588</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 162.

<sup>589</sup> Sien a 4(2) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>590</sup> Sien a 4(2) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>591</sup> Soos reeds aangedui (sien par 6.6.5.2 van hierdie studie) beteken die "appointing women, youth and persons disadvantaged by unfair discrimination" nie noodwendig dat sodanige persone juis sodanige belangegroepes gaan verteenwoordig nie. Selfs al maak die raamwerkwet voorsiening dat die belange van vroue, die jeug en voorheen benadeelde persone op die Forum moet dien, sal die aanstelling van vroue, jeug en voorheen benadeelde persone nie noodwendig verseker dat die genoemde belange aandag sal geniet nie.

Dit is gevolglik die skrywer se mening dat artikel 4 van die Konsepwetsontwerp nie voorsiening maak vir 'n deelnemende, nie-diskriminerende, deursigtige en verantwoordingspligtige aanstellingsproses nie.<sup>592</sup> Artikel 4 van die Konsepwetsontwerp bepaal ook nie die verhouding waarin lede aangestel word nie. Binne die omvang van die nege lede (maksimum elf lede)<sup>593</sup> van die Forum word daar nie gespesifiseer hoeveel lede uit byvoorbeeld verteenwoordigers van nie-regeringsorganisasies in verhouding tot verteenwoordigers van gemeenskapsgebaseerde organisasies of die georganiseerde sektore<sup>594</sup> moet staan nie. Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>595</sup> waarsku in hierdie verband dat as die samestellingsverhouding nie reg is nie, die belange van sekere groepe disproportioneel teenoor die belange van ander bevorder of benadeel kan word.

Wat die Bestuurskomitee betref,<sup>596</sup> maak die Konsepwetsontwerp wel voorsiening vir openbare deelname aan die werksaamhede van die komitee,<sup>597</sup> maar daar word nie voorsiening gemaak vir formele

---

<sup>592</sup> Die Konsepwetsontwerp bepaal wel in a 4(3)(c) dat die Minister voor aanstelling met die lede van Uitvoerende Raad en die *Committees of the National Assembly and the National Council of Provinces* moet konsulteer maar sluit geen bepaling in welke seleksiekriteria op die ou end toegepas gaan word en aan wie die Minister moet rapporteer oor hoe die Forum op die ou end saamgestel is nie.

<sup>593</sup> Sien a 4(1) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>594</sup> Bv die georganiseerde landbou.

<sup>595</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 158.

<sup>596</sup> Sien aa 7-18 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>597</sup> A 7(3)(d) bepaal bv dat die funksies van die bestuurskomitee, onder andere, insluit die maak van voorstelle gemik op die nakoming van die beginsels gelys in a 2 van die Konsepwetsontwerp (waarvan openbare deelname in a 2(4)(e) as beginsel gelys word) asook nasionale norme en standaarde soos voor voorsien in a 146(2)(b)(i) van die *Grondwet*. A 10(2) van die Konsepwetsontwerp, naamlik die jaarlikse verslag wat die bestuurskomitee aan die Minister van Landbou moet voorhou, bepaal wel dat kopieë van sodanige verslag op versoek van lede van die publiek beskikbaar gestel moet word. Sodanige verslag moet, onder andere, voorstelle bevat ter nakoming van die beginsels gelys in a 2 (insluitend openbare deelname) asook nasionale norme en standaarde.

samelewingsverteenwoordiging in die samestelling van die komitee self nie.<sup>598</sup>

### 6.6.12.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

In die lig van die voorafgaande bespreking word die insluiting van die volgende aangeleenthede<sup>599</sup> in die voorgestelde raamwerk aanbeveel:

- (a) Die insluiting van openbare deelname en samelewingsverteenwoordiging as funderende en rigtinggewende beginsels.<sup>600</sup>
- (b) Identifisering van areas/gebiede waarbinne openbare deelname vereis word.<sup>601</sup>
- (c) Bepalings rakende die konsultasieproses.<sup>602</sup>
- (d) Voorsiening vir burgerlike samelewingsverteenwoordiging in die nasionale koördinerende liggaam verantwoordelik vir voedselsekerheid.<sup>603</sup>

---

<sup>598</sup> Die samestelling van die komitee word in a 8 van die Konsepwetsontwerp uiteengesit. A 8(2)(b) bepaal wel dat die komitee enige persoon mag uitnooi om die vergaderings van die bestuurskomitee by te woon en te help in die uitvoering van die bestuurskomitee se funksies, maar maak nie formele voorsiening vir samelewingsverteenwoordiging in die samestelling van die komitee self nie.

<sup>599</sup> Aangeleenthede sluit in beide: (a) openbare deelname in die algemeen; en (b) formele samelewingsverteenwoordiging in liggame.

<sup>600</sup> Dui gevolglik op die belang van openbare deelname in verdere maatreëls en optrede. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 157.

<sup>601</sup> Moontlike areas of gebiede vir openbare deelname, sluit in deelname in die wetgewende- en beleidprosesse, vasstelling van norme en evaluering asook in administratiewe besluitneming. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 158.

<sup>602</sup> Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 159 dui egter aan dat die raamwerkwet heel moontlik nie die presiese konsultasieproses sal identifiseer en uiteen sal sit nie, maar dit aan implementerende instrumente sal oor laat.

<sup>603</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 160. Indien die voorgestelde raamwerkwet wel voorsiening maak vir burgerlike samelewingsverteenwoordiging in die nasionale koördinerende liggaam moet die raamwerkwet spesifiek bepaal of sodanige verteenwoordigers as volle lede of slegs as waarnemers insit. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 160. Dit is voorts belangrik dat "samelewingsverteenwoordiging" verstaan word as verteenwoordiging in besluitneming, beplanning, ontwerp, implementering en monitering van wetgewing, strategieë, beleide en programme. Sien *FAO Right to Food Assessment Checklist* 8.

- (e) 'n Aparte adviserende paneel verbonde aan die koördinerende besluitnemingsliggaam of verbonde aan die tegniese uitvoerende liggaam.<sup>604</sup>
- (f) Duidelike seleksiekriteria en seleksieproses vir verteenwoordiging in die nasionale koördinerende liggaam en adviserende paneel<sup>605</sup> asook bepalinge rakende verslagdoening oor die uiteindelijke aanstelling en samestelling van genoemde liggame.
- (g) Voorsiening dat daaropvolgende maatreëls<sup>606</sup> uiteensit hoe verteenwoordigers met die gemeenskappe wie se belange hul ondersteun, konsulteer en verantwoordingspligtigheid van sodanige

---

<sup>604</sup> Sodanige adviserende paneel of liggaam kan saamgestel word uit óf alleenlik verteenwoordigers van die burgerlike samelewing óf 'n gebalanseerde verteenwoordiging van die regering en burgerlike samelewingsgroepe. *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 161. Die belang van sodanige adviserende paneel of liggaam word deur die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 161 aangedui dat die eise en belange van die mees geaffekteerde bevolkingsgroepe gehoor en in berekening gebring word wanneer relevante besluite en beleide op regeringsvlak geneem word. Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 161 dui aan dat dit belangrik is dat die raamwerkwet moet aandui wat die regsrag is van die bydraes wat deur die burgerlike samelewing verteenwoordigers gegee word, deur bv te spesifiseer dat die tersaaklike openbare liggaam die bydraes in berekening "sal" bring of "moet" bring, of die daarstel van die vereiste dat indien die tersaaklike openbare liggaam afwyk van voorstelle deur die burgerlike samelewing, die liggaam sodanige afwyking moet kan regverdig. Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 161 dui aan dat die mees geskikte vorm van deelname deur die burgerlike samelewing beide burgerlike samelewingsverteenwoordiging in nasionale koördinerende liggame en 'n aparte adviserende paneel insluit.

<sup>605</sup> Soos reeds aangedui, is die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 162 van mening dat ten einde doeltreffende verteenwoordiging deur burgerlike samelewingsverteenwoordigers te verseker, duidelike omskrywings van die seleksieproses en die seleksiekriteria in raamwerkwet, noodsaaklik is. Sodanige seleksieproses moet natuurlik deelnemend, nie-diskriminerend, deursigtig en verantwoordingspligtig wees. Kriteria, soos geïdentifiseer deur die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 163, sluit in: (a) die vermoë van 'n groep om die relevante gemeenskappe te verteenwoordig; (b) die grootte van die groep wat hul verteenwoordig; (c) die tipe geografie (stedelik, landelik, ensovoorts); (d) die kundigheid van die organisasie met betrekking tot die reg op voedsel; (e) die organisatoriese kapasiteit van die groep; (f) geslagsbalans; (g) 'n balans in die verteenwoordiging van die relevante gemeenskappe en belange binne die samelewing, insluitend boere, inheemse bevolkingsgroepe, vissermanne, plaaslike gemeenskappe ens. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 163. Dit word egter ook geargumenteer dat indien die raamwerkwet nie self voorsiening maak vir die seleksieproses en seleksiekriteria nie, die raamwerkwet ten minste voorsiening moet maak vir latere publikasie van sodanige proses en kriteria in bv 'n kennisgewing in die Staatskoerant.

<sup>606</sup> Hetsy regulasies, strategie, beleid ens.

verteenwoordigers, naamlik hoe sodanige verteenwoordigers terugvoer moet gee.<sup>607</sup>

- (h) Moontlike voorsiening vir 'n nasionale openbare verhoor<sup>608</sup> elke twee jaar waartydens van die staat verwag word om verslag te doen rakende die vordering gemaak in die implementering van die raamwerkwet en die toenemende verwesenliking van die reg op voedsel in die land.<sup>609</sup>

### 6.6.13 Hersiening van sektorale wetgewing

Weens die kruis-sektorale aard van voedselsekerheid,<sup>610</sup> word daar voorsien dat die implementering van die voorgestelde raamwerkwet heel moontlik wysigings ten opsigte van verskeie sektorale wetgewing en die inwerkingtreding van daaropvolgende instrumente en maatreëls in sodanige sektorale areas/gebiede gaan vereis.<sup>611</sup> Gevolglik beveel die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>612</sup> aan dat die voorgestelde raamwerkwet: (a) die sektorale areas wat nodig is om hersien of gewysig moet word, lys;<sup>613</sup> en (b) vereis dat indien wetgewing in stryd met die raamwerkwet is, sodanige wetgewende bepalinge gewysig of herroep moet word. Voorts moet voorsiening gemaak word dat toekomstige verbandhoudende

---

<sup>607</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 163.

<sup>608</sup> *Public Hearing*.

<sup>609</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 159. Sien ook par 3.4.2 van hierdie studie rakende deelnemende demokrasie in die wetgewende proses.

<sup>610</sup> Asook die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel.

<sup>611</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 174. Khoza *The Role of Framework Legislation* 196 dui in hierdie verband aan dat "[a]ccess to food is multi-dimensional and cross-sectoral in nature requiring legislative and other measures in many sectors pertaining to the right. Framework law provides a useful tool in ensuring comprehensiveness and better co-ordination in the conception and implementation process of national strategies and policies." Raamwerkwetgewing sal gevolglik ook die verband tussen grondwetlike regte, beleid en wetgewing vestig. Sien Khoza 2004 SAJHR 670. Sien ook par 6.3 van hierdie studie vir 'n bespreking van die verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie.

<sup>612</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 174. Sien ook hfst 7 van hierdie studie.

<sup>613</sup> Veronderstel dus 'n versoenbaarheidshersiening en kan onderhewig gestel word aan 'n tydraamwerk. Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 275.



wetgewing met die raamwerkwet versoenbaar is en dat verbandhoudende wetgewing geïnterpreteer moet word op 'n wyse wat met die reg op (toegang tot) voedsel versoenbaar is.<sup>614</sup> Vervolgens word rapportering rakende wetgewende en regulatoriese maatreëls aangeneem of uitgebrei, aanbeveel.<sup>615</sup>

Selfs voordat die *Guide on Legislating for the Right to Food* gepubliseer is, het Khoza<sup>616</sup> gedurende 2004 aangedui:

Framework law should include principles relating specific sectors of the right to food. These could include areas of trade regulation, market systems and food price monitoring, consumer protection, food production, conservation and distribution, food aid schemes as well as the integration of national poverty strategies.<sup>617</sup>

In paragraaf 1.1 van hierdie studie is aangedui dat *wetgewende maatreëls* vir die verwesenliking van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel op nasionale vlak uit drie komplementerende vlakke kan bestaan waarvan die aanneming van 'n raamwerkwet een is, en die hersiening van sektorale wetgewing 'n verdere vlak is.<sup>618</sup> Aangesien sektorale hersiening in hoofstuk 7 van hierdie studie bespreek word, sal daar vir hierdie bespreking slegs volstaan word met die erkenning van die belang van die insluiting van bepalinge in die voorgestelde raamwerkwet, rakende sektorale hersiening. Dit word aanbeveel dat die mandaat of taak van sektorale hersiening<sup>619</sup> in die voorgestelde raamwerkwet onder die werksaamhede van die koördinerende liggaam deur die raamwerkwet in die lewe geroep, gelys

---

<sup>614</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 174.

<sup>615</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 175.

<sup>616</sup> Khoza *The Role of Framework Legislating* 195.

<sup>617</sup> Die Departement van Landbou *IFFS* 14 dui aan dat nasionale voorkeur-programme en aksieplanne deur nasionale voedselsekerheidsbeleid, ondersteunende wetgewing, norme en standaarde ondersteun moet word.

<sup>618</sup> Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 3.

<sup>619</sup> Insluitend by hierdie begrip *versoenbaarheidshersiening*.

word.<sup>620</sup> Sodanige mandaat of taak moet met die opdrag tot verslagdoening oor regshervorming deur die liggaam onderneem, gepaardgaan. Implikasies vir die voorgestelde raamwerkwet is dus:

- (a) die mandaat tot, omvang en gevolge van sektorale hersiening;<sup>621</sup>
- (b) die identifisering van die geskikte liggaam om bogenoemde hersiening te onderneem; en
- (c) bepalings rakende verslagdoeningsprosedures in hierdie verband.

#### 6.6.14 *Finansiële en verbandhoudende bepalings*

##### 6.6.14.1 Algemeen

Aangesien voedseltekort dikwels verskeie oorsake het, is 'n behoorlike *begrotingsanalise* nuttig om vas te stel of die regering se begrotingskeuses een van sodanige oorsake is. Gevolglik het die *FAO* gedurende 2009 die vyfde boek in die *Right to Food Methodological Toolbox* uitgebring, naamlik *Budget Work to Advance the Right to Food*.<sup>622</sup>

In die algemeen word die belang van 'n regeringsbegroting vir die verwesenliking van die reg op voedsel, soos volg verwoord:

---

<sup>620</sup> Die Konsepwetsontwerp bepaal in a 10(1)(e) dat die Bestuurskomitee van hierdie studie) in hul jaarlikse verslag aan die Minister van Landbou, verslag moet lewer oor regshervorming onderneem. A 46 maak voorsiening vir die herroeping van wetgewing deur te verwys na 'n skedule tot die Konsepwetsontwerp waarin sekere wetgewing herroep word. Die skedule tot die Konsepwetsontwerp is egter nooit beskikbaar gestel nie.

<sup>621</sup> Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 174 stel voor dat die sektorale areas/gebiede pertinent gelys moet word. Sodanige benadering kan in die voorgestelde raamwerkwet gevolg word, maar dit word voorgestel dat sodanige lys afgesluit word met 'n algemene bepaling dat die Minister verdere areas/gebiede mag identifiseer.

<sup>622</sup> *FAO Budget Work to Advance the Right to Food* 2009 beskikbaar by <http://bit.ly/Xg1xH>.

Recognition in the law does not, in itself, ensure that food will be available and accessible to all. To ensure that the right to food really means something, governments (in collaboration with civil society) need to develop policies, plans and programmes that are effective in addressing food issues and advancing the right to food. This is where a government's budget comes in, because policies, plans and programmes cannot be implemented without funding. And in some ways, governments' budgets are a truer measure of their commitment to realizing the right to food than are their policies and plans. 'Putting your money where your mouth is' is the familiar and simple way of saying that it is easier to talk about a problem than to do something about it. That is why people sit up and pay attention when a government allocates a lot of money to an area, because they see large allocations as a real measure of what the government thinks is important.<sup>623</sup>

Een van die wyses waarop die regering hul plig ten opsigte van die verwesenliking van die reg op voedsel kan nakom, is deur fondse vir dié doeleindes toe te ken maar ook dienooreenkomstig te spandeer.<sup>624</sup> In hierdie verband beklemtoon die *FAO*<sup>625</sup> die belang van 'n *begrotingsanalise* waartydens regerings en burgerlike samelewingsorganisasies kan assesseer of die regering se beperkte hulpbronne so doeltreffend en effektief moontlik aangewend word.

Ook die *Voluntary Guidelines*<sup>626</sup> moedig lande aan om 'n instaatstellende regs- en *ekonomiese* omgewing te skep ten einde (a) plaaslike besparings te bevorder en te mobiliseer;<sup>627</sup> (b) om buite-hulpbronne vir produktiewe

---

<sup>623</sup> *FAO Budget Work to Advance the Right to Food 2.*

<sup>624</sup> *FAO Budget Work to Advance the Right to Food v.*

<sup>625</sup> *FAO Budget Work to Advance the Right to Food* par vi.

<sup>626</sup> Riglyn 12.4 van die *FAO Voluntary Guidelines 24.*

<sup>627</sup> Plaaslike besparings in hierdie konteks hou verband met die makro-ekonomiese beleide van lande gerig op ekonomiese groei en volhoubare ontwikkeling. Die Verenigde Nasies *Agenda for Development* par 51 dui aan dat die effektiwiteit van plaaslike finansiële markte verbeter moet word om, onder andere, plaaslike besparing te bewerkstellig. 'n Voorbeeld van plaaslike besparing vir ontwikkelingsdoeleindes word deur die Verenigde Nasies *Agenda for Development* par 61 voorsien, naamlik: "Exploring new ways of generating new public and private financial resources, inter alia, through the appropriate reduction of excessive military expenditures, including global military expenditures and the arms trade, and investments for arms production and acquisition, taking into consideration national security requirements, so as to allow possible allocation of additional funds for social and economic development will be undertaken." Vir verdere studies oor plaaslike besparing sien Faulkner en Loewald

belegging te lok; en (c) innoverende bronne vir befondsing (beide publieke en private fondse op nasionale en internasionale vlak) vir sosiale programme te vind. Riglyn 12.1 van die *Voluntary Guidelines*<sup>628</sup> moedig regionale en plaaslike owerhede aan om hulpbronne vir "anti-honger" en voedselsekerheidsdoeleindes in hul onderskeie begrotings, toe te ken. Deursigtigheid en verantwoordingspligtigheid in die aanwending van openbare hulpbronne word natuurlik aangemoedig.<sup>629</sup> Lande word ook in riglyn 12.3 van die *Voluntary Guidelines*<sup>630</sup> aangemoedig:

... to promote basic social programmes and expenditures, in particular those affecting the poor and the vulnerable segments of society, and to protect them from budget reductions, while increasing the quality and effectiveness of social expenditures. States should strive to ensure that budget cuts do not negatively affect access to adequate food among the poorest sections of society.

Weens die tegniese aard van finansiële en begrotingsimpakte op voedselsekerheid en die toenemende verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel, sal daar vervolgens slegs op moontlike bepalings vir insluiting in die voorgestelde raamwerkwet gefokus word.

Moontlike insluiting in die voorgestelde raamwerkwet sluit in: (a) bepalings wat van die Minister van Finansies vereis om spesifieke en voldoende hulpbronne vir die doel van die implementering van die raamwerkwet in die jaarlikse begroting toe te ken;<sup>631</sup> (b) bepalings ter identifisering van ander moontlike bronne van finansiering ter verwesenliking van die reg op voedsel, naamlik spesiale fondse en belastingingrepe;<sup>632</sup> en (c) finansiële bepalings rakende 'n nasionale koördinerende liggaam, monitering-

---

2008 *Policy Change and Economic Growth: A Case Study of South Africa* en Prinsloo 2000 *The Saving Behaviour of the South African Economy*." Sien ook die FAO *Budget Work to Advance the Right to Food*.

<sup>628</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 24.

<sup>629</sup> Sien riglyn 12.2 van die FAO *Voluntary Guidelines* 24.

<sup>630</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 24.

<sup>631</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 177.

<sup>632</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 178.

instellings, kapasiteitsbou aktiwiteite, die kommunikasie van inligting, evaluering, navorsing, opnames en assessering.<sup>633</sup> As algemene funderende beginsel kan gelys word dat die aanwending van natuurlike hulpbronne op 'n deursigtige en verantwoordingspligtige wyse moet geskied.<sup>634</sup> Die raamwerkwet kan ook moontlik voorsiening maak vir 'n begrotingsanalise soos voorgestel deur die *FAO*.<sup>635</sup>

#### 6.6.14.2 Suid-Afrikaanse konteks

Alhoewel begrotings en spesifieke finansiële aspekte nie noodwendig in detail in raamwerkwetgewing aangeraak word nie, blyk dit wel kenmerkend van raamwerkwetgewing te wees om ten minste algemene bepalings te bevat rakende: (a) finansiering van programme, toelae en beleid; (b) befondsing vir die werksaamhede van die relevante liggame; (c) finansiële verslagdoening deur die relevante liggame; en (c) oudits en ondersoeke.<sup>636</sup>

---

<sup>633</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 179.

<sup>634</sup> Sien riglyn 12.2 van die *FAO Voluntary Guidelines* 24.

<sup>635</sup> Sien *FAO Budget Work to Advance the Right to Food*.

<sup>636</sup> Die *Maatskaplike Bystandswet* maak bv voorsiening vir finansiële bepalings rakende maatskaplike toelae (sien aa 4, 16(5)(d), 17(2), 22(2) en 32(2)), befondsing van liggame deur dié wet in die lewe geroep (sien bv a 26), finansiële en ander oudits asook ondersoeke rakende bedrog, korrupsie en ander vorme van finansiële of dienswanbestuur en kriminele optrede binne die Agentskap en met betrekking tot die Agentskap se funksies, pligte en werksaamhede (sien a 27(1)(b)-(c)). Sien ook aa 9-11 van die *Suid-Afrikaanse Agentskap vir Maatskaplike Sekerheidwet*. Die *National Health Act* bevat bepalings rakende: (a) finansiering van gesondheidsorgdienste in die algemeen (sien a 4); (b) die adviserende rol van die *National Health Council* rakende, onder andere, finansiering van gesondheidsdienste, billike finansiële meganismes vir die befondsing van gesondheidsdienste en finansiële en ander bystand ontvang van buitelandse regerings en inter-regering of nie-regeringsorganisasies asook die omstandighede/voorwaardes waaronder sodanige bystand ontvang kan word en die meganismes om nakoming van sodanige omstandighede/voorwaardes te verseker (sien onderskeidelik aa 23(1)(a)(ii),(vi) en (viii)); (c) begrotingsaspekte ten aansien van relevante liggame (sien a 21(3)) asook vergoeding vir amptenare (sien a 69(5)). Sien ook aa 25(2)(d) en (k); 27(1)(a)(vi) en (viii); 41(8); 45(3) en 90-92 vir verskeie ander finansiële bepalings in die *National Health Act*. Die *Behuisingswet* maak, onder andere, voorsiening vir die finansiering van en ander finansiële bepalings rakende nasionale en provinsiale behuisingsprogramme (sien aa 7(2)(g); 7(3)(a)(ii); en 11-12); befondsing, finansiering en begroting vir behuisingsprogramme en ontwikkeling (sien a 3(4)-(5)); finansiering van behuisingsbystand maatreëls (sien a 3(5)); voorsiening vir en verdere bepalings rakende finansiering van nasionale instellings vir doeleindes van behuisingsontwikkeling (sien a 3(4) en (6)); vergoeding van sekere ampsbekleërs

Die Konsepwetsontwerp bevat bepalings rakende vergoeding van amptenare,<sup>637</sup> finansiële verslagdoening<sup>638</sup> en begrotingsaspekte.<sup>639</sup>

Alhoewel die voorrede tot die Konsepwetsontwerp verwys na die voorsiening van nodige wyses, *finansiële*, institusionele en ander wyses vir

---

(sien aa 5(6) en 7(4)(f)); en finansiële verslagdoening (sien a 10(4). sien ook a 14 rakende reëlins rakende die bates en laste van die *National Housing Board*. sien ook die *Housing Development Agency Act* vir etlike finansiële bepalings rakende die *Housing Development Agency*. Die *Maatskaplike Behuisingswet* lys konsultasie met belanghebbende individue, gemeenskappe en finansiële instellings in alle fases van sosiale behuisingontwikkeling as 'n funderende beginsel (sien a 2(1)(e)). Voorts verwys dié wet na die plig van die nasionale regering: "to create and uphold an enabling environment for social housing, by providing the legislative, regulatory, financial and policy framework for the delivery of social housing" (a 3(1)(a)). Meer spesifiek bevat dié wet bepalings rakende finansiering van sosiale behuising (sien aa 4(1)(i)(ii) en 18) asook finansiële aspekte verbandhoudend tot liggame deur die wet in die lewe geroep (sien aa 6-8). Spesifiek met betrekking tot die Raad (in a 9 in die lewe geroep) bepaal a 9(8) dat die Raad moet "adopt standing instructions to ensure compliance with this Act, the Public Finance Management Act and any other legislation applicable to the Regulatory Authority." Ander relevante bepalings sluit in bepalings rakende finansiële verslagdoening (sien aa 11(2) en 16); finansiële bystand (sien a 11(3)) en forensiese oudit verslae (sien a 12(4)-(7)). In die algemeen bepaal a 3(2) dat die kostes en uitgawes verbandhoudend tot die implementering van dié wet, verhaal moet word uit geld deur die Parlement aan die Departement toegeken vir hierdie doeleindes. Hoofstuk 5 van die *Nasionale Waterwet* handel oor finansiële bepalings spesifiek met betrekking tot watergebruikvorderings (sien aa 56-60) en finansiële bystand (sien aa 61-62); finansiering van staatswaterwerke (sien a 111); finansiële aspekte (insluiting befondsing van en vergoeding van ampsdraers) van relevante liggame (sien bv aa 79(4)(c), 84, 87(1)(a) en (g)(ii); 90(1)(c); 99(3); 103; 146(7)); finansiële verslagdoening van liggame (sien a 106(2)(a)) en ondersoeke rakende die sake van, of finansiële posisie van liggame (sien a 107).

<sup>637</sup> sien bv aa 12; 14(2); 16(b); 29(c) van die Konsepwetsontwerp. sien ook a 30(1) van die Konsepwetsontwerp rakende vergoeding vir persone betrokke by fasilitering, konsiliasie, arbitrasie en ondersoekdienste.

<sup>638</sup> sien a 6(3) van die Konsepwetsontwerp.

<sup>639</sup> sien a 35 van die Konsepwetsontwerp, naamlik: "Any expenditure arising out of any food security implementation and management plan, strategy, business plans, or financial assistance in terms of this Act, shall be funded from – (a) monies budgeted by the department and allocated by Parliament for this purpose; (b) monies transferred for this purpose, in terms of section 5(2) of the Agricultural Debt Management Act, 2001 (Act No.45 of 2001); (c) monies allocated in terms of any other Act; and (d) donations, grants, contributions, sponsorships [sic] and other income received by the Minister, the Forum or the Steering Committee, from whatever source, for the purpose of achieving the objectives of the Act. (2) The provisions of the Public Finance Management Act, 1999 (Act No.1 of 1999), shall apply to the Minister, the Director-General, where it is so provide, unless exempted by the Minister of Finance, and in respect of the bookkeeping and auditing of any monies of any monies referred to in subsection (1). (3) The accounting officer shall be appointed in accordance with the provisions of the Public Finance Management Act, 1999 (Act No.1 of 1999)."

die onderhoud van die beskikbaarheid, toeganklikheid, verspreiding en verbruik van veilige, voedsame en gehalte voedsel, word aspekte soos: (a) behoorlike begroting; (b) deursigtige en verantwoordingspligtige finansiële bestuur; en (c) gereelde finansiële verslagdoening en finansiële hersiening nie as funderende beginsels in artikel 2 van die Konsepwetsontwerp gelys nie.<sup>640</sup>

Voorts, alhoewel die Konsepwetsontwerp voorsiening maak vir finansiële verslagdoening deur die Forum,<sup>641</sup> word geen soortgelyke verpligting op die Bestuurskomitee of die Nasionale Koördineerder geplaas nie. Geen verwysing word ook gemaak rakende finansiële aspekte in die drie regeringsfere nie.

#### 6.6.14.3 Aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet

- (a) Die insluiting van die belang van (i) behoorlike begroting; (ii) deursigtige en verantwoordingspligtige finansiële bestuur; en (iii) gereelde finansiële verslagdoening en finansiële hersiening ooreenkomstig die reg<sup>642</sup> as funderende en rigtinggewende beginsels.
- (b) Versoek vir 'n behoorlike begrotingsanalise.<sup>643</sup>

---

<sup>640</sup> Die Departement van Landbou *IFSS* 10 verwys wel na die belang van die bevordering van: "... levels of governance, integration, coordination, *financial* and administration management of food security improvement interventions in all spheres of government; between government and the private sector and civil society." Eie beklemtoning. Die volgende is dienooreenkomstig as aksie-maatreël in die Departement van Landbou *IFSS* par 8 geïdentifiseer, naamlik: "Secure human and financial resource requirements."

<sup>641</sup> Sien a 6(3) van die Konsepwetsontwerp, naamlik: "The Minister must present an annual report to Parliament on the work of the Forum, including the following: (a) the work plan for the next year; (b) information and recommendations submitted; and (c) financial report and budget." Sien a 6(1)(b) vir bepalings rakende die befondsing van die Forum, naamlik: "... with the concurrence of the Minister of Finance make available funds for the functioning of the Forum for purposes other than the payment of remuneration referred to in section 5(4) from- (i) money appropriated by Parliament for this purpose; and (ii) funds obtained from donations or grants."

<sup>642</sup> Veral dienooreenkomstig die bepalings van die *Wet op Openbare Finansiële Bestuur* 1 van 1999.

<sup>643</sup> In hierdie verband kan die *FAO Budget Work to Advance the Right to Food* geraadpleeg word.

- (c) Bepalings wat die liggame verplig tot behoorlike finansiële bestuur<sup>644</sup> en finansiële verslagdoening<sup>645</sup> dienooreenkomstig die reg.<sup>646</sup>
- (d) Bepalings rakende finansiële oudits (ooreenkomstig die reg) asook voorsiening vir ondersoeke rakende bedrog, korrupsie en ander vorme van finansiële of dienswanbestuur en kriminele optrede binne die liggame asook met betrekking tot die liggame se funksies, pligte en werksaamhede.<sup>647</sup>

## 6.7 Gevolgtrekking

Soos in paragraaf 6.1 van hierdie studie aangedui, spruit die primêre beweegrede vir aanneming van 'n raamwerkwet uit die staat se plig om in terme van artikel 27(2) van die *Grondwet* redelike wetgewende maatreëls<sup>648</sup> te tref om binne die staat se beskikbare middele elkeen se reg op *toegang* tot voldoende voedsel<sup>649</sup> in toenemende mate te verwesenlik.

---

<sup>644</sup> Sien bv a 10 van die *Suid-Afrikaanse Agentskap vir Maatskaplike Sekerheidwet*, naamlik: "(1) The Chief Executive Officer must cause full and proper books of account and all the necessary records in relation thereto to be kept. (2) The Chief Executive Officer must ensure that the Agency's annual budgets, corporate plans, annual reports and audited financial statements are prepared and submitted in accordance with the Public Finance Management Act, 1999 (Act 1 of 1999)."

<sup>645</sup> Sien bv a 11 van die *Suid-Afrikaanse Agentskap vir Maatskaplike Sekerheidwet* naamlik: "(1) (a) The Agency must in each financial year, on or before a date determined by the Minister, submit an annual report on its activities and a statement of its income and estimated expenditure for the following financial year to the Minister for approval. (b) Notwithstanding subsection (1), the Agency must submit in addition to its reports such further reports as the Minister may require. (2) The books, records of account and financial statements of the Agency must be audited annually by the Auditor-General."

<sup>646</sup> Verwysend na veral die bepalings van die *Wet op Openbare Finansiële Bestuur* 1 van 1999. Indien die voorgestelde raamwerkwet net in breë verwys na die plig tot behoorlike finansiële bestuur en verslagdoening, moet die raamwerkwet egter voorsiening maak vir die uitvaardiging van regulasies rakende prosedures, tydraamwerke en ander verbandhoudende aspekte (dienooreenkomstig die reg). Sien bv a 32 van die *Maatskaplike Bystandswet*.

<sup>647</sup> Sien bv a 27(1)(b)-(c) van die *Maatskaplike Bystandswet*.

<sup>648</sup> Tesame met ander maatreëls.

<sup>649</sup> Soos verskans in a 27(1)(b) van die *Grondwet*.



Die belang van 'n raamwerkwet is, volgens Khoza,<sup>650</sup> juis daarin geleë dat dit die bereikbaarheid van die reg op toegang tot voldoende voedsel sal bevestig en die remediërende prosedures wat persone in staat stel om hul regte af te dwing, uiteen sal sit. Meer spesifiek word aangedui:

The application of the principle of rule of law and access to justice in the context of the framework law thus required clear provisions on recourse mechanisms in case of an alleged violation. Such provisions would also contribute to the application of the principle of accountability of the competent public authorities for the respect and enforcement of the framework law provisions. Ideally, such provisions would include administrative appeals, judicial appeal and also quasi-judicial mechanisms such as human rights commissions or an ombuds-person.<sup>651</sup>

Bykomend tot die insluiting van die voorgestelde bepalings in paragraaf 6.6 van hierdie studie, word die insluiting van bepalings rakende (a) administratiewe appèl;<sup>652</sup> (b) judisiële appèl;<sup>653</sup> (c) *quasi*-judisiële meganismes<sup>654</sup> asook gepaardgaande remedies in die voorgestelde raamwerkwet aanbeveel.<sup>655</sup>

---

<sup>650</sup> Khoza *The Role of Framework Legislation* 196.

<sup>651</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 165.

<sup>652</sup> Dus die insluiting van administratiewe prosesse insluitend die identifisering van die gesag waar en prosedure waarvolgens administratiewe klagtes ingedien kan word maar ook die wyse en hantering van sodanige klagtes ooreenkomstig die reg. Ooreenkomstig die reg verwys veral na die toepassing van die *Promotion of Administrative Justice Act* 3 van 2000. Dit word ook aanbeveel dat die voorgestelde raamwerkwet 'n algemene bepaling moet bevat, soortgelyk aan a 17 van die *Maatskaplike Behuisingswet*, naamlik: "Any decision taken under this Act must comply with the principles of just administrative action."

<sup>653</sup> Met betrekking tot toegang tot howe, dui die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 167 aan dat alhoewel spesifieke remedies in byvoorbeeld 'n nasionale grondwet teenwoordig kan wees, die voorgestelde raamwerkwet ten minste 'n bepaling kan insluit dat indien enige persoon van mening is dat sy/haar regte geskend is, sodanige persoon "shall be afforded access to a review procedure before a court."

<sup>654</sup> Weereens verwys die FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 171 na die rol wat nasionale menseregte-instellings/-kommissies kan vervul indien *quasi*-judisiële bevoegdhede aan hul toegeken word. In hierdie verband word aangedui: "National human rights ... when endowed with quasi-judicial competence, can initiate action on their own motion and can recommend innovative and far reaching remedies to address not only the particular circumstances of a case before them but also the broader systemic causes and consequences of the violations of human rights... In addition, procedures before national human rights institutions are generally simpler and cheaper and may be of easier access for the poor." Sien in hierdie verband a 8 van die *Wet op die Menseregtekommissie* 54 van 1994, naamlik: "Die Kommissie kan

Terwyl die poging tot 'n raamwerkwet, naamlik die Konsepwetsontwerp, reeds 'n stap in die regte rigting is, is die huidige Konsepwetsontwerp die produk van kopiëring uit veral die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*. Terwyl verskeie menseregte-beginsels in die Konsepwetsontwerp teenwoordig is, word daar egter voorgestel dat 'n *voorafgaande* assessering<sup>656</sup> onderneem word om die uiteindelige inhoud van die voorgestelde raamwerkwet, relevant te hou tot die uitdagings en probleme in die konteks van die reg op toegang tot voldoende voedsel en voedselsekerheid.

Dit moet beklemtoon word dat artikel 27(2) van die *Grondwet* nie bloot wetgewende maatreëls<sup>657</sup> vereis nie, maar *redelike* wetgewende maatreëls. In hoofstuk 5 van hierdie studie is die Konstitusionele Hof se benadering tot die *redelikheid* van maatreëls geneem ter verwesenliking van verbandhoudende sosio-ekonomiese regte bespreek. Dit is gevolglik belangrik om daarop te let dat die bepalings van die voorgestelde raamwerkwet aan ten minste die volgende basiese standaarde van redelikheid voldoen, naamlik dat dit:<sup>658</sup> (a) die verwesenliking van die reg kan fasiliteer; (b) omvattend, samehangend en gekoördineerd sal wees en op 'n duidelike wyse verantwoordelikhede aan die verskillende regeringsfere toeken; (c) gebalanseerd en buigbaar moet wees; (d) gepaste voorsiening vir kort-, medium- en langtermyn behoeftes maak; (e) redelik aangeneem en redelik geïmplementeer kan word; (f) deursigtig moet wees en die inhoud moet effektief aan die publiek bekend gemaak word; en (g)

---

deur bemiddeling, versoening of onderhandeling daarna streef- (a) om enige geskil op te los; of (b) om enige handeling of late reg te stel, wat voortspruit of bestaan uit 'n skending van of bedreiging van 'n fundamentele reg." Sien ook SAMRK <http://bit.ly/tsn65v>.

<sup>655</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 165-173. Identifisering van misdade en gepaste sanksies val egter buite die omvang van hierdie studie.

<sup>656</sup> Sien par 6.6.1 van hierdie studie.

<sup>657</sup> Tesame met "ander maatreëls" soos beleide, strategieë en programme.

<sup>658</sup> Sien para 5.3.2 van hierdie studie waarin die basiese standaard van redelikheid, soos deur die Konstitusionele Hof in, onder andere, die *Grootboom*, *TAC* en *Khoza* sake ontwikkeling is, reeds na verwys is.

korttermyn voorsiening moet maak vir diegene wie se behoeftes dringend is en wie in onhoudbare omstandighede leef.<sup>659</sup>

Kenmerkend aan raamwerkwetgewing is die instel, samestelling en werksaamhede van instellings verantwoordelik vir die implementering van die wetgewing en die betrokke regte. Die Konsepwetsontwerp maak voorsiening vir die stigting, samestelling en werksaamhede van 'n: (a) 'n Nasionale Voedselsekerheidsforum;<sup>660</sup> en (b) Bestuurskomitee vir Voedselsekerheid.<sup>661</sup> Die Konsepwetsontwerp maak ook voorsiening vir die aanstelling en werksaamhede van 'n Nasionale Koördineerder.<sup>662</sup> Alhoewel hierdie studie nie ten doel om die moontlike strukture, samestelling en werksaamhede van moontlike liggame/instellings te bespreek nie, moet daar in gedagte gehou word dat die raamwerkwet 'n oorkoepelende en geïntegreerde benadering tot die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid moet bied. 'n Oorhoofse forum/liggaam<sup>663</sup> moet gevolglik verteenwoordigend van alle aspekte tot die verwesenliking van die reg op toegang tot voedsel wees, naamlik: (a) beskikbaarheid van voedsel, insluitend stabiele en volhoubare voorraad; (b) toegang tot voedsel; (c) voedselveiligheid; (d) dieetbehoefte van individue; en (e) kulturele- of verbruikersaanvaarbaarheid.<sup>664</sup> Verskeie voorgestelde bepalings in paragraaf 6.6 van hierdie studie het reeds verwys na die moontlike werksaamhede van die koördineerde liggaam waaronder die moontlikheid van hersiening van sektorale wetgewing. Hersiening van sektorale wetgewing sal vervolgens in hoofstuk 7 bespreek word.

---

<sup>659</sup> Bykomend sien ook die *Grootboom*-saak par 39 rakende redelikheid en die beskikbaarheid van finansiële en mensehulpbronne om die maatreëls te kan implementeer.

<sup>660</sup> Sien aa 3-6 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>661</sup> Sien aa 7-12 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>662</sup> Sien aa 14-16 van die Konsepwetsontwerp.

<sup>663</sup> Welke vorm die instelling ookal sal aanneem.

<sup>664</sup> Sien veral die belang daarvan om 'n verteenwoordiger van die Departement van Vroue, Kinders en Persone met Gestremdhede asook die SAMRK op dié oorhoofse forum/liggaam te hê, soos in para 6.6.5.4 en 6.6.8.3 van hierdie studie genoem.

<b>Hoofstuk 7: Hersiening van sektorale wetgewing.....</b>	<b>309</b>
<b>7.1 Inleidende opmerkings.....</b>	<b>309</b>
<b>7.2 Metodologiese aspekte van voorgestelde hersiening.....</b>	<b>311</b>
7.2.1 Inleidende opmerkings.....	311
7.2.2 Identifisering van relevante sektore en wetgewing.....	313
7.2.3 Hersiening na aanleiding van reg op voedsel-standaarde en menseregte- beginsels .....	315
7.2.4 Beperking van regte, wysiging of herroeping van wetgewende bepalings .....	316
<b>7.3 Gevolgtrekking.....</b>	<b>319</b>

## Hoofstuk 7

### Hersiening van sektorale wetgewing

#### 7.1 *Inleidende opmerkings*

Weens die multidimensionele, interdisiplinêre en kruis-sektorale aard van voedselsekerheid,<sup>1</sup> is dit noodsaaklik en wenslik dat, ten spyte van grondwetlike en/of erkenning in raamwerkwetgewing, verbandhoudende sektorale wetgewing hersien moet word.<sup>2</sup> In hoofstuk 6<sup>3</sup> van hierdie studie is dit ook aanbeveel dat die voorgestelde raamwerkwet 'n mandaat tot voorgestelde sektorale hersiening moet gee, welke mandaat en die omvang van die mandaat duidelik omskryf moet word met duidelike bepalings rakende die geskikte liggaam om sodanige hersiening te onderneem, asook bepalings rakende verslagdoeningsprosedures.

Sektorale wetgewing sluit vir doeleindes van hierdie studie wetgewing in wat 'n invloed op die normatiewe inhoud van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid uitoefen, of kan uitoefen. Anders gestel, wetgewing wat 'n invloed op die *toeganklikheid, beskikbaarheid* (insluitend *stabiliteit en volhoubaarheid van voedselvoorraad*), *voldoenbaarheid*,<sup>4</sup> *veiligheid* en *verbruik*<sup>5</sup> van voedsel uitoefen of kan uitoefen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Sien Khoza *The Role of Framework Legislation* 196.

<sup>2</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 4. Sien ook Sien Khoza *The Role of Framework Legislation* 195. Soos reeds aangedui (sien par 1.1 van hierdie studie), is die hersiening van sektorale wetgewing die derde vlak van nasionale wetgewende maatreëls.

<sup>3</sup> Sien par 6.6.13 van hierdie studie.

<sup>4</sup> *Adequacy*.

<sup>5</sup> *Utilization*. Insluitend dieetbehoefes van individue en kulturele- of verbruikers-aanvaarbaarheid.

<sup>6</sup> Sien para 2.2-2.3 van hierdie studie.

Volgens die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>7</sup> word wetgewing rakende die produksie en bemarking van voedsel, etikettering<sup>8</sup> van produkte, voedselveiligheid, verbruikersbeskerming, onderwys, maatskaplike sekerheid, arbeidsaangeleenthede, natuurlike hulpbronne<sup>9</sup> en handel, in genoemde hersieningsproses betrek.<sup>10</sup>

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>11</sup> dui tereg aan dat wetgewing dikwels vir spesifieke doeleindes en met spesifieke sektorale oogmerke opgestel word, sonder dat moontlike menseregte en ander voedselverwante implikasies noodwendig in ag geneem is.<sup>12</sup> Gevolglik word die doel van genoemde sektorale hersiening verwoord as:

To identify legislative provisions that support or constrain the ability of persons to enjoy their right to food, and to support the development of positive legal measures to strengthen people's self-sufficiency.<sup>13</sup>

Aangesien hersiening van wetgewing binne elk van die genoemde sektore, 'n studie op hul eie regverdig, sal die huidige hoofstuk slegs ten doel hê om *metodologiese* aspekte verbandhoudend tot genoemde hersiening na aanleiding van 'n menseregte-gebaseerde benadering uit te lig. Die volgende aspekte sal vervolgens in hoofstuk 7 in oënskou geneem word, naamlik 'n voorgestelde drie-fase benadering tot genoemde hersiening, te wete die:

---

<sup>7</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 4.

<sup>8</sup> *Labelling*.

<sup>9</sup> Insluitend wetgewing rakende toegang tot grond, water en genetiese hulpbronne.

<sup>10</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 4. Sien ook Khoza *The Role of Framework Legislation* 195 en *FAO Right to Food in Practice* 4. Soos reeds in hfst 1 aangedui, fokus hierdie studie op wetgewende maatreëls. Strategieë, beleide en programme en ander regeringsinisiatiewe binne die genoemde sektore, regverdig elk 'n studie op hul eie en val buite die omvang van hierdie studie.

<sup>11</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 4.

<sup>12</sup> *FAO Guide on Legislation for the Right to Food* 4. Ook die *FAO Right to Food in Practice* 4 dui aan dat die invloed van sektorale wetgewing bepaal moet word.

<sup>13</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 190. Sien ook riglyne 3.2 en 7.2 van die *Voluntary Guidelines*.

- (a) identifisering van relevante sektore en wetgewing;
- (b) hersiening van wetgewende bepalings na aanleiding van die reg op voedsel-standaarde en menseregte-beginsels; en
- (c) wysiging of herroeping van wetgewing, indien nodig.

## **7.2 Metodologiese aspekte van voorgestelde hersiening**

### *7.2.1 Inleidende opmerkings*

Dit is belangrik dat die voorgestelde hersieningsproses nie bloot 'n lukrake oefening behels nie, maar eerder goed beplan moet wees en die gevolg van 'n deeglike voorafgaande evaluering van heersende omstandighede is.

Reeds in paragraaf 6.6.13 van hierdie studie is genoem dat die voorgestelde raamwerkwet die mandaat tot en omvang van die hersiening duidelik moet omskryf. Dienooreenkomstig word 'n breë hersieningsmandaat voorgestel,<sup>14</sup> tesame met die identifisering van spesifieke hersieningsdoelwitte.<sup>15</sup>

Die hersieningsmandaat en hersieningsdoelwitte sal gevolglik die metodologiese raamwerk en keuse van hersiening bepaal. Die werksaamhede van die Suid-Afrikaanse Regshervormingskommissie (hierna die SARHK) dien as voorbeeld van hierdie stelling. Die algemene mandaat van die SARHK is om navorsing met betrekking tot al die vertakkinge van die reg te onderneem, ten einde voorstelle rakende die ontwikkeling, verbetering, modernisering en hervorming van die reg aan die regering te maak.<sup>16</sup> Verskillende projekte word deur die SARHK

---

<sup>14</sup> Welke breë hersieningsmandaat waarskynlik in die voorgestelde raamwerkwet ingesluit sal word. Sien par 6.6.13 van hierdie studie.

<sup>15</sup> Die hersieningsdoelwitte sal waarskynlik deur die koördinerende liggaam in hfst 6 voorgestel, saamgestel word.

<sup>16</sup> A 4 van *Wet op die Suid-Afrikaanse Regshervormingskommissie* 19 van 1973. Sien ook SARHK Datum Onbekend <http://bit.ly/tpl7PT>.

ondernem, elk met 'n eie regshervormingsdoelwit(te) binne die breë mandaat van die kommissie<sup>17</sup> en elk met 'n eie metodologiese benadering en fundering. Projek 25, *Statutory Law Revision*, dien as voorbeeld.<sup>18</sup> Wetgewende hersiening word deur die SARHK<sup>19</sup> vir doeleindes van dié projek omskryf as:

[T]he review of statutes to determine whether they need updating or are still relevant and enjoy practical application. The purpose of the review is to modernise and simplify those statutes that need modernization or updating and to reduce the size of the statute.

Binne bogenoemde breë hersieningsmandaat is die fokus van Projek 25 die grondwetlikheid van wetgewing, terwyl die grondwetlike ondersoek weer beperk word tot wetgewende bepalings wat inbreuk maak op die bepalings van artikel 25 van die *Grondwet* (die gelykheidsklousule).<sup>20</sup>

Dienooreenkomstig bogenoemde voorbeeld, kan die hersieningsmandaat vir die voorgestelde hersiening van sektorale wetgewing vir doeleindes van hierdie studie, verwoord word as:

To identify legislative provisions that support or constrain the ability of persons to enjoy their right to food, and to support the development of positive legal measures to strengthen people's self-sufficiency.<sup>21</sup>

Die spesifieke hersieningsdoelwitte na aanleiding van bovermelde mandaat kan, volgens die *Guide on Legislating for the Right to Food*,<sup>22</sup> verwoord word as die identifisering van:

---

<sup>17</sup> Die SARHK se werksprogram word deur die Minister van Justisie goedgekeur. Vir 'n lys van projekte sien SARHK Datum Onbekend <http://bit.ly/vndoex>.

<sup>18</sup> SARHK Datum Onbekend <http://bit.ly/u8Pkzm>.

<sup>19</sup> SARHK Datum Onbekend <http://bit.ly/u8Pkzm>.

<sup>20</sup> SARHK Datum Onbekend <http://bit.ly/u8Pkzm>.

<sup>21</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 190.

<sup>22</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 191-193.



- (a) bepalings wat die vermoë van mense om toegang tot voedsel te kry, beperk (hetsy direk of indirek) of moontlik kan beperk, en of dié beperking regverdigbaar is;
- (b) oënskynlike positiewe of neutrale bepalings wat 'n persoon se vryheid beperk om sy/haar reg op (toegang tot) voedsel uit te oefen;
- (c) gapings en teenstrydighede in wetgewende bepalings en regulasies;
- (d) implementering en nakoming van wetgewende bepalings deur relevante groepe soos openbare amptenare, individue en privaatrolspelers;
- (e) onvoorsiene gevolge van wetgewende bepalings en/of regulasies;
- (f) werklike gevolge indien wetgewende bepalings nie nagekom word nie; en
- (g) die belang van bovermelde gevolge op die verwesenliking van die reg op (toegang tot) voedsel.

'n Drie-fase benadering tot die voorgestelde hersiening word voorgestel, naamlik die: (a) identifisering van relevante sektore en wetgewing binne geïdentifiseerde sektore; (b) hersiening van wetgewing na aanleiding van beide reg op voedsel-standaarde asook menseregte beginsels; en (c) wysiging of herroeping van wetgewende bepalings indien nodig.<sup>23</sup> Elk van bogenoemde fases sal vervolgens kortliks toegelig word.

### 7.2.2 *Identifisering van relevante sektore en wetgewing*

Deel van die hersieningsproses is die identifisering van wetgewende bepalings wat persone se vermoë om hul reg op toegang tot voldoende voedsel uit te oefen, ondersteun of beperk.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 185.

<sup>24</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 190.

Alhoewel dit wenslik is dat *alle* wetgewende bepalings wat 'n invloed op bovermelde vermoë uitoefen of kan uitoefen hersien moet word, is die skaal van sodanige oefening so omvangryk dat dit dikwels nie prakties moontlik is nie.<sup>25</sup> Terselfdertyd is dit in paragraaf 7.2.1 van hierdie studie genoem dat die voorgestelde hersiening nie 'n lukrake oefening moet wees nie, maar eerder goed beplan moet wees en die gevolg van voorafgaande evaluering moet wees. 'n Voorafgaande evaluering van heersende omstandighede kan die huidige toedrag van sake bepaal om sodoende werklike tekortkominge en kwesbaarheid te identifiseer asook die oorsake daarvan. Die *FAO* se publikasie *Conducting a Right to Food Assessment*<sup>26</sup> kan nuttig vir dié doeleindes wees, tesame met inligting versamel deur *FIVIMS* soos in paragraaf 6.6.9.2 van hierdie studie uitgelig. Hersiening van geïdentifiseerde sektore en wetgewing kan dienooreenkomstig volgens prioriteit plaasvind.

Derhalwe dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>27</sup> aan dat:

A good knowledge of the main factors of food insecurity in a country is a condition *sine qua non* for identifying areas where corrective legislative action is or might most urgently be needed and thereby selecting priority laws to be reviewed.

Indien die probleem byvoorbeeld nie 'n tekort aan beskikbare voedsel is nie, maar wel 'n gebrek aan *toegang*<sup>28</sup> tot voedsel,<sup>29</sup> stel die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>30</sup> voor dat wetgewing wat verband hou met persone se aanspraak, voorkeur in die hersieningsproses moet geniet.

---

<sup>25</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 190.

<sup>26</sup> Besikbaar by <http://bit.ly/vGB8fp>. Dié publikasie vorm deel van die *FAO* se *Methodological Toolbox for the Right to Food* soos na verwys in par 2.4.2 van hierdie studie.

<sup>27</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 191.

<sup>28</sup> Fisiese, maatskaplike en finansiële toegang. Sien par 2.2 van hierdie studie.

<sup>29</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie waarin aangedui is dat die probleem dikwels nie 'n tekort aan beskikbare voedsel is nie, maar wel 'n gebrek aan toegang tot die beskikbare voedsel.

<sup>30</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 191.

Voorbeelde hiervan sluit wetgewing rakende toegang tot grond, arbeidsaangeleenthede en maatskaplike bystand in.<sup>31</sup> Indien die *beskikbaarheid* van voedsel egter die primêre oorsaak van voedseltekort is, kan wetgewing met betrekking tot landbou, produksie, handel, bemarking en buitelandse belegging, as voorbeelde, voorkeur in die hersieningsproses geniet.<sup>32</sup>

### 7.2.3 *Hersiening na aanleiding van reg op voedsel-standaarde en menseregte-beginsels*

Na identifisering van relevante sektore en wetgewing, is die volgende stap om die moontlike implikasies of gevolge wat die geïdentifiseerde wetgewende bepalings op die: (a) beskikbaarheid van voedsel, insluitend stabiele en volhoubare voorraad; (b) toegang tot voedsel; (c) voedselveiligheid; (d) dieetbehoefte van individue; en (e) kulturele- of verbruikersaanvaarbaarheid, uitoefen of kan uitoefen, te bepaal.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 191. Wat toegang tot grond betref, sien bv die *Wet op Grondhervorming: Beskikbaarstelling van Grond en Bystand* 126 van 1993; die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg* 62 van 1997 en die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond* 19 van 1998. Wat arbeidsaangeleenthede betref, sien bv die *Wet op Basiese Diensvoorwaardes* 75 van 1997; die *Employment Equity Act* 55 van 1998 (nie in Afrikaans beskikbaar nie) en die *Skills Development Act* 97 van 1998 (nie in Afrikaans beskikbaar nie). Wat maatskaplike bystand betref, sien bv die *Wet op Maatskaplike Bystand* 13 van 2004.

<sup>32</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 191. Wat landbou betref, sien bv die *Wet op Landbouprodukstandaarde* 119 van 1990 en die *Wet op Geneties Gemanipuleerde Organismes* 15 van 1997. Wat produksie en bemarking betref, sien bv die *Wet op Voedingsmiddels, Skoonheidsmiddels en Ontsmettingsmiddels* 54 van 1972; die *Wet op Bemarking van Landbouprodukte* 47 van 1996; die *Standards Act* 8 van 2008 (nie in Afrikaans beskikbaar nie) en die *Wet op Geneties Gemanipuleerde Organismes* 15 van 1997. Wat handel en buitelandse belegging betref, sien bv die *Wet op Mededinging* 89 van 1998 en die *Wet op Internasionale Handelsadministrasie* 71 van 2002. Ander sektorale wetgewing verbandhoudend tot voedselsekerheid, sluit in die *Nasionale Waterwet* 36 van 1998; die *Consumer Protection Act* 68 van 2008 (nie in Afrikaans beskikbaar nie); die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* 107 van 1998; en die *National Health Act* 61 van 2003 (nie in Afrikaans beskikbaar nie). Indien moontlik, beveel die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 191 aan dat wetgewing verbandhoudend tot die vrye uitoefening van menseregte en vryheid (bv wetgewing rakende administratiewe optrede, menseregte-instellings en strafkodes) ook hersien moet word.

<sup>33</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 193.

In ooreenstemming met die fokus van hierdie studie en gebaseer op die versoek tot 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid moet daar, bykomend tot die hersiening van wetgewende bepalings aan die hand van bovermelde reg op voedsel-standaarde,<sup>34</sup> ook bepaal word of die wetgewende bepalings voorsiening maak vir menseregte-beginsels soos: (a) deelname; (b) verantwoordingspligtigheid; (c) nie-diskriminasie; (d) deursigtigheid; (e) menswaardigheid; (f) bemagtiging; en (g) die heerskappy van die reg.<sup>35</sup>

In die Suid-Afrikaanse konteks vereis artikel 27(2) van die *Grondwet* dat *redelike* wetgewende (en ander) maatreëls getref moet word in die verwesenliking van die regte vervat in artikel 27(1) insluitend die reg op toegang tot voldoende voedsel. Gevolglik, terwyl die invloed of moontlike invloed van die geïdentifiseerde wetgewende bepalings op genoemde standaard bepaal moet word tesame met die aanwesigheid van menseregte-beginsels, vereis artikel 27(2) van die *Grondwet* dat die wetgewende bepalings *redelik* moet wees.<sup>36</sup>

#### 7.2.4 *Beperking van regte, wysiging of herroeping van wetgewende bepalings*

Indien daar na afloop van bogenoemde hersiening bevind word dat wetgewende bepalings die reg op (toegang tot) voldoende voedsel beperk, stel die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>37</sup> 'n benadering voor wat ooreenkomste toon met die twee-stadia benadering wat deur artikel 36 van die *Grondwet* voorgeskryf word.

---

<sup>34</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 193.

<sup>35</sup> Sien FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 194-195.

<sup>36</sup> Sien para 5.3.2 en 5.4 van hierdie studie waarin die standaard van redelikheid volledig uiteengesit is.

<sup>37</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 196.

So byvoorbeeld dui die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>38</sup> aan dat indien 'n bepaling die reg op voldoende voedsel beperk, daar vervolgens bepaal moet word of:

- (a) die beperking geregverdig kan word aangesien dit nodig is vir die bereiking van 'n openbare belang en die algemene welstand van die land; en
- (b) of die wetgewing 'n spesifieke vereiste bevat om voldoende gepaardgaande maatreëls te neem wat nodig is om die reg op voedsel van die betrokke persone te behou.

Die *Guide on Legislating for the Right to Food*<sup>39</sup> identifiseer faktore soos: (a) die bestaan van 'n proporsionele en redelike verhouding tussen die oogmerk(e) van die wetgewende bepaling(s) en die maatreëls wat gevolg word om dit te bereik; (b) of dieselfde oogmerk(e) bereik kan word deur 'n minder beperkende bepaling(s); en (c) die voorsiening vir vergoeding of bystand vir persone wat deur die bepaling(s) benadeel word om te bepaal of die beperking(s) regverdigbaar is.

Indien die beperking in die lig van bogenoemde vrae nie geregverdig kan word nie, moet die tersaaklike bepaling herroep of gewysig word.<sup>40</sup>

Soos aangedui, toon dié benadering verskeie ooreenkomste met die tweestadia benadering wat deur artikel 36 van die *Grondwet* vereis word, naamlik eerstens 'n ondersoek na die aard en omvang van die relevante reg en of die beweerde wetgewing of optrede inbreuk maak op dié reg. Indien wel, tweedens 'n ondersoek of die beperking van die reg redelik en

---

<sup>38</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 196.

<sup>39</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 196

<sup>40</sup> FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 196.

regverdigbaar is in ooreenstemming met die vereistes van die algemene beperkingsklousule, artikel 36(1),<sup>41</sup> naamlik:

Die regte in die Handves van Regte kan slegs kragtens 'n algemeen geldende regsvoorskrif beperk word in die mate waarin die beperking redelik en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid, met inagneming van alle tersaaklike faktore, met inbegrip van-

- (a) die aard van die reg;
- (b) die belangrikheid van die doel van die beperking;
- (c) die aard en omvang van die beperking;
- (d) die verband tussen die beperking en die doel daarvan; en
- (e) 'n minder beperkende wyse om die doel te bereik.

In hoofstuk 5<sup>42</sup> van hierdie studie is egter aangedui dat, wat die beperking van die gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte verskans in artikels 26 en 27 van die *Grondwet* betref, artikel 36(1) toepassing sal vind indien die staat sy weerhoudingsplig, naamlik om 'n bestaande reg te eerbiedig, nie nakom nie en maatreëls (insluitende wetgewende maatreëls) neem wat bestaande toegang beperk.<sup>43</sup>

Aan die ander kant is daar ook in hoofstuk 5<sup>44</sup> aangedui dat, alhoewel artikel 36(1) van die *Grondwet* in beginsel op alle inbreukmakings van alle regte verskans in die Handves van Regte van toepassing is, die howe egter nie artikel 36(1) toepas om te bepaal of 'n versuim aan die kant van die staat ten opsigte van die *positiewe pligte* om *gekwalfiseerde* sosio-ekonomiese regte te beskerm, te bevorder en te verwesenlik, regverdig kan word nie.<sup>45</sup> 'n Versuim aan die kant van die staat om die positiewe pligte deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê, soos die reg op

---

<sup>41</sup> Sien ook par 5.3.5 van hierdie studie vir 'n kortlikse bespreking van die twee-stadia benadering.

<sup>42</sup> Sien par 5.3.5 van hierdie studie.

<sup>43</sup> Sien bv Brand *The Right to Food* 168 se bespreking van die invloed wat die *Wet op Lewende Mariene Hulpbronne* 18 van 1998 op bestaansgrondslagvissers uitoefen.

<sup>44</sup> Sien para 5.3.5 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>45</sup> Soos vereis in a 7(2) van die *Grondwet*. Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights* 594; *Pieterse* 2003 SALJ 41 en para 5.3.5 en 5.4 van hierdie studie.

toegang tot voldoende voedsel<sup>46</sup> na te kom, word egter, soos reeds aangedui,<sup>47</sup> aan die hand van die *standaard van redelikheid* beoordeel.<sup>48</sup>

### **7.3 Gevolgtrekking**

Aangesien wetgewing dikwels vir spesifieke doeleindes en met spesifieke sektorale oogmerke opgestel word, word moontlike menseregte en ander voedselverwante implikasies nie noodwendig in ag geneem nie.<sup>49</sup> Die drie-fase benadering<sup>50</sup> tot hersiening van sektorale wetgewing word gevolglik verwelkom, waarbinne die evaluering van wetgewende bepalinge aan die hand van reg op voedsel-standaarde en menseregte-beginsels 'n sentrale rol speel.

Soos aangedui,<sup>51</sup> moet die hersiening goed beplan wees en die gevolg van voorafgaande evaluering van die heersende toedrag van sake wees.<sup>52</sup> 'n Behoorlik omskrewe hersieningsmandaat en die identifisering van hersieningsdoelwitte word dienooreenkomstig aanbeveel. Indien 'n raamwerkwet, soos in hoofstuk 6 van hierdie studie aanbeveel, aangeneem word met die gepaardgaande voorsiening van 'n koördinerende liggaam, word dit aanbeveel dat die mandaat van sektorale hersiening binne die werksaamhede van genoemde koördinerende liggaam val. In die tussentyd kan die rol wat die SARHK moontlik in hierdie verband kan speel, ondersoek word.

---

<sup>46</sup> A 27(1)(b) van die *Grondwet*.

<sup>47</sup> Sien Brand *Introduction to Socio-Economic Rights* 26.

<sup>48</sup> Sien par 5.3.2 van hierdie studie vir 'n bespreking van die standaard van redelikheid.

<sup>49</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 4.

<sup>50</sup> *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 185.

<sup>51</sup> Sien par 7.2.1 van hierdie studie.

<sup>52</sup> Weer eens word die belang van die *FAO Guide to Conducting a Right to Food Assessment* beskikbaar by <http://bit.ly/vGB8fp> beklemtoon.

<b>Hoofstuk 8: Samevatting en aanbevelings</b> .....	<b>321</b>
<b>8.1 Samevatting</b> .....	<b>321</b>
8.1.1 <i>Oogmerke van die studie</i> .....	321
8.1.2 <i>Die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep</i> .....	321
8.1.3 <i>Die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel</i> .322	
8.1.4 <i>Die toenemende toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling en gepaardgaande sleutel-elemente</i> .....	324
8.1.5 <i>Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid</i> .....	328
8.1.6 <i>Erkenning en normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente</i> .....	329
8.1.7 <i>Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in nasionale wetgewende maatreëls</i> .....	331
<b>8.2 Aanbevelings</b> .....	<b>336</b>
8.2.1 <i>Aanneming van 'n raamwerkwet</i> .....	337
8.2.2 <i>Hersiening van sektorale wetgewing</i> .....	341
<b>8.3 Ten slotte</b> .....	<b>343</b>



## Hoofstuk 8

### Samevatting en aanbevelings

#### 8.1 *Samevatting*<sup>1</sup>

##### 8.1.1 *Oogmerke van die studie*

In hoofstuk 1 is daarop gewys dat die primêre oogmerk van hierdie studie die beantwoording van die volgende navorsingsvraag is, naamlik: Op welke wyses kan 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse nasionale wetgewende maatreëls geakkommodeer word?<sup>2</sup>

Ten einde in hierdie doel te slaag, is die bereiking van verskeie sekondêre oogmerke geïdentifiseer. Alvorens die aanbevelings ter beantwoording van die oorhoofse navorsingsvraag<sup>3</sup> in paragraaf 8.2 weergegee kan word, word die bereiking van hierdie sekondêre oogmerke in paragrawe 8.1.2-8.1.7 opsommenderwys in oënskou geneem.

##### 8.1.2 *Die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep*<sup>4</sup>

Die omskrywing van *voedselsekerheid* is die laaste 25 jaar aansienlik verander en uitgebrei na aanleiding van reaksies op veranderende wêreldwye behoeftes en krisis.<sup>5</sup> Vanaf die aanvanklike klem op die *beskikbaarheid* van voedsel (tesame met die klem op voedselproduksie en -

---

<sup>1</sup> Let wel, soos in hfst 1 aangedui, verwys die begrip *reg op voldoende voedsel* na beide die reg soos in internasionale en regionale instrumente erken sowel as na die *reg op voldoende voedsel* soos in a 27(1)(b) van die *Grondwet* verskans, tensy uitdruklik anders aangedui.

<sup>2</sup> Sien par 1.2 van hierdie studie.

<sup>3</sup> As primêre oogmerk van die studie.

<sup>4</sup> Geformuleer in par 1.3 van hierdie studie as die sekondêre oogmerk om "... die ontwikkeling van die voedselsekerheidskonsep toe te lig."

<sup>5</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie.

voorrade) is verskillende dimensies tot die omskrywing toegevoeg, naamlik 'n aanspraak op *toegang tot voedsel wat veilig en voedsaam* is. Vandag word voedselsekerheid algemeen beskou as die deurlopende fisiese, maatskaplike en finansiële toegang tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel om aan dieet en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen.<sup>6</sup>

### 8.1.3 *Die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel*<sup>7</sup>

Die geleidelike klemverskuiwing vanaf internasionale en plaaslike voedselproduksie en -voorrade tot die individu se aanspraak op die verwesenliking van voedsel en ander verbandhoudende regte, het met 'n fokus op staatspligte en verantwoordingspligtigheid in die verwesenliking van regte gepaardgegaan.<sup>8</sup> Die sentrale rol wat die reg op voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid speel, is in 2009 opnuut bevestig deur die Verenigde Nasies se Spesiale Rapporteur vir die Reg op Voedsel, De Schutter, se aanmoediging aan state om hul voedselsekerheidsinisiatiewe op die reg op voldoende voedsel te fundeer.<sup>9</sup> Voedselsekerheid word dienooreenkomstig beskou as die *toestand* wat volg indien die reg op voldoende voedsel en ander verbandhoudende menseregte verwesenlik is.<sup>10</sup>

In die Suid-Afrikaanse konteks vereis artikel 27(2) van die *Grondwet* dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet neem om in toenemende mate en binne beskikbare middele elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel, soos in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* verskans,

---

<sup>6</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie.

<sup>7</sup> Geformuleer in par 1.3 van hierdie studie as die sekondêre oogmerk om " ... die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voldoende voedsel te verduidelik."

<sup>8</sup> Sien par 2.2-2.3 van hierdie studie.

<sup>9</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>10</sup> Sien par 2.2-2.3 van hierdie studie.

te *verweselik*.<sup>11</sup> Die staatsplig om regte te verweselik, is tweeledig van aard, naamlik: (a) die plig om te fasiliteer; en (b) die plig om te voorsien.<sup>12</sup>

Die staatsplig om te fasiliteer word dikwels na verwys as die plig om 'n instaatstellende omgewing by wyse van wetgewing, beleid, strategieë, programme en ander maatreëls daar te stel.<sup>13</sup> Sodanige *instaatstellende omgewing* verwys vir doeleindes van hierdie studie na die daarstel van 'n omgewing wat nodig is vir persone om toegang tot voldoende voedsel te verkry, insluitend, maar nie beperk tot, maatreëls verbandhoudend tot: (a) voedselstelsels; (b) die ekonomie en handel; (c) omgewingsaangeleenthede; (d) arbeidsaangeleenthede; (e) armoedeverligting-strategieë; (f) die verweseliking van verbandhoudende menseregte; asook (g) staatsveiligheid en die belang van 'n vreedsame en stabiele samelewing. Indien individue ten spyte van genoemde instaatstellende omgewing steeds nie in staat is om toegang tot voldoende voedsel op hul eie met die middele tot hul beskikking te bekom nie, het die staat 'n plig om te voorsien.<sup>14</sup>

Die reg op toegang tot voldoende voedsel is gevolglik verweselik indien individue hulself en hul families kan voed, hetsy deur produksie-gebaseerde, arbeid-gebaseerde, handel-gebaseerde, oordrag-gebaseerde of enige ander regs aanspraak insluitend, in die laaste instansie, deur 'n openbaar gefinansierde veiligheidsnet.

Dit is gevolglik in dié lig dat De Schutter se algemene versoek ten opsigte van die fundering van voedselsekerheidsinisiatiewe op die reg op voldoende voedsel gedurende 2011 spesifiek aan die Suid-Afrikaanse

---

<sup>11</sup> Sien para 2.3 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>12</sup> Sien para 2.3 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>13</sup> Sien para 2.3 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>14</sup> Sien para 2.3 en 5.4 van hierdie studie.

regering gerig is, naamlik om die huidige uitkomsgebaseerde benadering<sup>15</sup> deur 'n menseregte-gebaseerde benadering te versterk.<sup>16</sup>

Deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, word voedselsekerheid gekomplementeer met dimensies van waardigheid, deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid, deelname en bemagtiging maar ook die erkenning van regte, deurdat die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernaamlik die reg op (toegang tot) voedsel beskou word.<sup>17</sup>

#### *8.1.4 Die toenemende toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling en gepaardgaande sleutel-elemente<sup>18</sup>*

In die lig van bovermelde beskouing in paragraaf 8.1.3, word dit gestel dat voedselsekerheid, as 'n kontekstuele parameter vir die assessering en bevordering van die reg op voldoende voedsel, as 'n wenslike *ontwikkelingsdoelwit* beskou kan word.<sup>19</sup> Voedselsekerheid vind dienooreenkomstig toepassing binne die breë konteks van volhoubare ontwikkeling en spesifiek as komponent van menslike sekerheid in die breë konteks van menslike ontwikkeling.<sup>20</sup>

Die toenemende aandag wat die reg op voldoende voedsel en voedselsekerheid die laaste paar jaar geniet het, is nie geïsoleerde ontwikkeling nie, maar maak deel uit van 'n toenemende tendens om 'n

---

<sup>15</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie waarin huidige regeringsinisiatiewe toegelig is.

<sup>16</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>17</sup> Sien para 2.3 en 3.5 van hierdie studie.

<sup>18</sup> Geformuleer in par 1.3 van hierdie studie as die sekondêre oogmerk om "... die toenemende toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling uit te lig sowel as om die sleutel-elemente van genoemde menseregte-gebaseerde benadering te bespreek."

<sup>19</sup> Sien para 2.3 en 3.2 van hierdie studie.

<sup>20</sup> Sien par 3.2 van hierdie studie.

menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling en armoedeverligting te volg.<sup>21</sup>

Bovermelde tendens is veral die gevolg van die 1997 hervorming binne die geleedere van die Verenigde Nasies en die gepaardgaande beroep deur die destydse Sekretaris-Generaal van die Verenigde Nasies, Kofi Annan, dat alle entiteite van die Verenigde Nasies menseregte in hul onderskeie aktiwiteite en programme binne die raamwerk van hul onderskeie mandate, moet deurvoer.<sup>22</sup> Die latere *Statement of Common Understanding* van 2003 het bevestig dat alle programme van ontwikkelingsamewerking, beleide en tegniese bystand deur die Verenigde Nasies, die verwesenliking van menseregte moet bevorder.<sup>23</sup> Die belang van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkelingsamewerking en programmering is dienooreenkomstig in die *Statement of Common Understanding* bevestig deurdat dit regsdraers en die gepaardgaande pligdraers identifiseer en bydra om die regsdraers se vermoë om aanspraak op hul regte te maak versterk, asook die vermoë van pligdraers om hul pligte na te kom.<sup>24</sup>

'n Menseregte-gebaseerde benadering vereis gevolglik dat verantwoordelikhede duidelik uiteengesit moet word en dat 'n menseregte-gebaseerde benadering poog om op bestaande sterkpunte en oplossings te bou eerder as om hulle te vervang.<sup>25</sup> 'n Menseregte-gebaseerde benadering bou gevolglik voort op bestaande, dikwels uitkomsgebaseerde ontwikkelingsmaatreëls, en bied gevolglik nuwe dimensies soos deursigtigheid, bemagtiging en deelname tot bestaande maatreëls. Die ware belang van 'n menseregte-gebaseerde benadering is daarin geleë dat dit ontwikkelingsmaatreëls op bestaande regte fundeer en sodoende verantwoordings-

---

<sup>21</sup> Sien par 3.3.2 van hierdie studie.

<sup>22</sup> Sien par 3.3.2 van hierdie studie.

<sup>23</sup> Sien par 3.3.2 van hierdie studie.

<sup>24</sup> Sien par 3.3.2 van hierdie studie.

<sup>25</sup> Sien par 3.3.2 van hierdie studie.

pligtigheid van die staat verlang indien ontwikkelingsdoelwitte nie bereik word nie. Verantwoordingspligtigheid vereis gevolglik dat monitering met optrede of aksie gepaard moet gaan.<sup>26</sup> Dit is in hierdie lig dat 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling toenemend steun ontvang en funderend tot die werksaamhede van onder andere die Verenigde Nasies is.<sup>27</sup>

Menseregte beginsels, ook na verwys as sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering, sluit in: (a) die universele, interafhanklike, interverwante, onvervreembare en ondeelbare aard van menseregte; (b) nie-diskriminasie, gelykheid en aandag aan kwesbare groepe; (c) deelname en inklusiwiteit; (d) verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg; en (e) bemagtiging.<sup>28</sup>

Opsommenderwys kan die inhoud van elk van bovermelde sleutel-elemente kortliks soos volg saamgevat word:

- (a) Die universele, onvervreembare, interafhanklike, interverwante en ondeelbare aard van menseregte: Gebaseer op artikel 1 van die *UDHR* vind menseregte universele toepassing en is menseregte onvervreembaar. Gevolglik kan die individu in wie 'n reg vestig nie afstand doen van die reg nie en kan die reg hom/haar nie ontnem word nie. Menseregte is inherent tot die waardigheid van persone en die verwesenliking van een reg is dikwels in geheel of gedeeltelik afhanklik van die verwesenliking van ander regte.<sup>29</sup>
- (b) Nie-diskriminasie, gelykheid en aandag aan kwesbare groepe: Ook gebaseer op artikel 1 van die *UDHR*, word alle persone vry gebore

---

<sup>26</sup> Sien par 3.4.3 van hierdie studie.

<sup>27</sup> Sien par 3.3.2 van hierdie studie.

<sup>28</sup> Sien par 3.4 van hierdie studie.

<sup>29</sup> Sien par 3.4.1 van hierdie studie.

"... and equal in dignity and rights." Met verwysing na onderskeidelik artikels 2 en 26 van die *ICESCR* en die *ICCPR* is alle persone geregtig op die uitoefening van menseregte sonder diskriminasie van enige aard, onder andere ras, geslag, ouderdom, geloof, gestremdheid of politieke opinie.<sup>30</sup> Die beginsels van nie-diskriminasie en gelykheid regverdig wel dat spesiale aandag aan diegene teen wie gediskrimineer word of negatief deur die ongelyke verdeling van ekonomiese, maatskaplike en politieke hulpbronne geaffekteer word, gegee word, maar ook dat die oorsake van kwesbaarheid ondersoek word en dienooreenkomstig aangespreek word.<sup>31</sup>

- (c) Deelname en inklusiwiteit: 'n Menseregte-gebaseerde benadering berus op die idee dat persone die reg het om aan die burgerlike lewe deel te neem, insluitend deelname in die ontwikkeling, implementering en evaluering van beleide en programme, maar veral vir doeleindes van hierdie studie ook deelname in wetgewende prosesse.<sup>32</sup> In die *Doctors for Life*-saak<sup>33</sup> het Regter Ngcobo aangedui dat deelname in 'n deelnemende demokrasie meer behels as 'n algemene reg om aan openbare sake deel te neem. Dit plaas ook 'n plig op die staat om openbare deelname te fasiliteer deur te verseker dat burgers oor die nodige inligting beskik en geleentheid gegun word om politieke deelname uit te oefen.<sup>34</sup> Deelname word dienooreenkomstig in die *Doctors for Life*-saak<sup>35</sup> beskou as 'n

---

<sup>30</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>31</sup> Sien par 3.4.4 van hierdie studie.

<sup>32</sup> Sien par 3.4.2 van hierdie studie.

<sup>33</sup> *Doctors for Life*-saak par 105. Sien par 3.4.2 van hierdie studie.

<sup>34</sup> Regter Ngcobo het voorts in die *Doctors for Life*-saak par 105 beslis dat die reg op politieke deelname "... is supported by the right to freedom of expression which includes the freedom to seek, receive and impart information." Sien ook par 3.4.2 van hierdie studie rakende die kommer uitgespreek oor die *Secrecy Bill*.

<sup>35</sup> *Doctors for Life*-saak par 105.

"continuum that ranges from providing information and building awareness, to partnering in decision-making."<sup>36</sup>

- (d) Verantwoordingspligtigheid en heerskappy van die reg: Terwyl state primêr verantwoordelik is vir die handhawing van menseregte, kan verontregte draers van regte, verrigtinge vir gepaste regstelling ooreenkomstig die reg instel indien daar versuim is om aan reghoofte en standaarde te voldoen.<sup>37</sup> Soos in hierdie studie aangedui, vereis verantwoordingspligtigheid dat monitering met optrede of aksie gepaard moet gaan.<sup>38</sup>
- (e) Bemagtiging: Bemagtiging as sleutel-element van 'n menseregte-gebaseerde benadering bou voort op deelname as sleutel-element deurdat die vermoë van persone om aan openbare sake te kan deelneem, reeds op bemagtiging moet dui.<sup>39</sup> Bemagtiging dui egter nie net op versterking van kapasiteit en vermoëns nie, maar verwys ook na bemagtiging van pligdraers om hul pligte na te kom.<sup>40</sup>

#### 8.1.5 *Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid*<sup>41</sup>

Gebaseer op die voordele wat 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen bied, moedig die literatuur ook 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit aan.<sup>42</sup> Tesame met die voordele wat 'n menseregte-gebaseerde benadering vir bemagtiging, gelykheid en nie-diskriminasie in voedselaangeleenthede

---

<sup>36</sup> Sien par 3.4.2 van hierdie studie.

<sup>37</sup> Sien par 3.4.3 van hierdie studie.

<sup>38</sup> Sien par 3.4.3 van hierdie studie.

<sup>39</sup> Sien par 3.4.5 van hierdie studie.

<sup>40</sup> Sien par 3.4.5 van hierdie studie.

<sup>41</sup> Geformuleer in par 1.3 van hierdie studie as sekondêre oogmerk om "... die aanmoediging om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid, te motiveer."

<sup>42</sup> Sien par 3.5 van hierdie studie.



inhou, beteken die feit dat 'n menseregte-gebaseerde benadering op bestaande regte voortbou dat die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernaamlik die reg op voldoende voedsel, gebaseer is.

Opsommenderwys kan die voordele van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid, saamgevat word as: (a) mense kan hul regerings verantwoordbaar hou; en (b) mense is deelnemers in die proses, eerder as passiewe ontvangers.<sup>43</sup>

'n Menseregte-gebaseerde benadering sal gevolglik nie net voedseltekort as bereiking van 'n uitkoms aanspreek nie, maar ook die wyses en moontlike maatreëls waardeur voedselsekerheid bereik kan word.

#### *8.1.6 Erkenning en normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente<sup>44</sup>*

Ooreenkomstig die beroep op 'n paradigmaskuif in die voedselsekerheidsdebat,<sup>45</sup> vind die reg op voldoende voedsel as basis vir analisering, optrede en verantwoordingspligtigheid sentrale toepassing binne die breë konteks van voedselsekerheid. 'n Beter begrip van die normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel is gevolglik nodig ten einde *voedselsekerheid* as uiteindelijke uitkoms/uitvloeisel beter te verstaan.<sup>46</sup> Aangesien artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*, naamlik elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel, nog nie deur die Konstitusionele Hof geïnterpreteer is nie, word

---

<sup>43</sup> Sien par 3.5 van hierdie studie.

<sup>44</sup> Geformuleer as sekondêre oogmerk in par 1.3 van hierdie studie as: "om ... die erkenning en normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente uit te lig."

<sup>45</sup> Sien par 1.1 van hierdie studie.

<sup>46</sup> Sien par 2.5 van hierdie studie.

artikel 39(1)(b) van die *Grondwet*<sup>47</sup> as interpretatiewe gids gebruik om die erkenning en normatiewe inhoud van die reg op voldoende voedsel in internasionale en regionale instrumente te bepaal ten einde 'n beter begrip van die reg op *toegang tot voldoende voedsel* te kry. Veral van belang is die *CESCR* se interpretasie van artikel 11 van die *ICESCR* in *General Comment 12*, naamlik die reg op voldoende voedsel tesame met die reg om vry van honger te wees, naamlik: "The availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture..."<sup>48</sup> Elemente van die reg op voldoende voedsel is gevolglik geïdentifiseer as: (a) die beskikbaarheid van voedsel; (b) die toeganklikheid van voedsel; (c) voedselveiligheid; (d) kulturele- of verbruikersaanvaarbaarheid; en (e) voedselvoorkeure.<sup>49</sup> Dit is gevolglik in hierdie lig dat die 1996 *World Food Summit*<sup>50</sup> die bereiking van voedselsekerheid beskou as die situasie waar alle persone ten alle tye fisiese en finansiële toegang<sup>51</sup> tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel het om aan dieet en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen.<sup>52</sup>

Alhoewel die *African Charter on Human and People's Rights* van 1981, as regionale instrument, nie uitdruklik voorsiening maak vir: (a) die reg op voedsel; (b) die reg op voldoende voedsel; (c) die reg op toegang tot voldoende voedsel; (d) die reg om vry van honger te wees; of (e) die reg op 'n voldoende lewenstandaard nie, word genoemde reg wel deur die *ACHPR* geag as deel te vorm van die reg op gesondheid, lewe en die reg op

---

<sup>47</sup> Naamlik dat by die uitleg van die Handves van Regte 'n hof, tribunaal of forum die volkereg (ook na verwys as die internasionale reg) in ag moet neem.

<sup>48</sup> *General Comment 12* par 8. Sien par 4.2.4 van hierdie studie.

<sup>49</sup> *General Comment 12* para 9-13. Sien hfst 4 van hierdie studie.

<sup>50</sup> Sien par 4.2.7.3 van hierdie studie.

<sup>51</sup> Soos in par 2.2 van hierdie studie aangedui, is *maatskaplike toegang* in 2001 bygevoeg.

<sup>52</sup> Sien par 2.2 van hierdie studie.

ekonomiese, sosiale en kulturele ontwikkeling soos in die *African Charter* verskans.<sup>53</sup>

### 8.1.7 *Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in nasionale wetgewende maatreëls*

#### 8.1.7.1 Grondwetlike inkorporasie<sup>54</sup>

Met inagnome van die sentrale rol wat die reg op voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid speel, maar ook in die lig van hierdie studie se fokus op Suid-Afrikaanse *nasionale wetgewende maatreëls*, is 'n bespreking van grondwetlike inkorporasie as een van die drie vlakke van nasionale wetgewende maatreëls vereis.

Grondwetlike erkenning kan een van drie vorms aanneem, naamlik: (a) uitdruklike erkenning as 'n selfstaande mensereg of as deel van 'n ander breër geformuleerde reg; (b) erkenning as 'n direkte beginsel van staatsbeleid; en (c) implisiete erkenning deur die wye interpretasie van ander regte.<sup>55</sup> Artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* erken uitdruklik die reg op (toegang tot) voldoende voedsel as selfstaande reg.<sup>56</sup>

Alhoewel 'n bespreking van internasionale en regionale instrumente nodig was om normatiewe inhoud aan die reg op voedsel (as basis vir analisering, optrede en verantwoordingspligtigheid) te verleen, verskil die internasionaal erkende reg op voldoende voedsel egter tekstueel van artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* se reg op *toegang tot* voldoende voedsel. Artikel 27(1)(b) as gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg verleen aan elkeen die reg op

---

<sup>53</sup> Sien par 4.3.2 van hierdie studie.

<sup>54</sup> Sien hfst 5 van hierdie studie.

<sup>55</sup> Sien par 5.2 van hierdie studie.

<sup>56</sup> In hfst 1 is aangedui dat aa 28(1)(c) en 35(2)(e) van die *Grondwet* buite die omvang van hierdie studie val.

*toegang* tot voldoende voedsel as sosiale goedere, en nie 'n reg op die sosiale goedere (voedsel) self nie. Soos reeds genoem,<sup>57</sup> is artikel 27(1)(b) se reg op *toegang tot* voldoende voedsel tot op datum van skrywe nog nie deur die Konstitusionele Hof geïnterpreteer nie. Weens die tekstuele ooreenkomste met ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte soos: (a) die reg op *toegang* tot geskikte behuising (artikel 26(1)); (b) die reg op *toegang* tot gesondheidsorgdienste (artikel 27(1)(a)); (c) die reg op *toegang* tot maatskaplike sekerheid (artikel 27(1)(c)); en (d) die reg op *toegang* tot voldoende water (artikel 27(1)(b)), bied die Konstitusionele Hof se interpretasie en toepassing van dié regte 'n duidelike riglyn van hoe die reg op *toegang tot* voldoende voedsel bereg sal word.<sup>58</sup>

In ooreenstemming met vorige beslissings oor gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte sal die Konstitusionele Hof waarskynlik beslis dat die reg op toegang tot voldoende voedsel nie 'n plig op die staat plaas om elke persoon op aandrang of onmiddellik van voedsel te voorsien nie.<sup>59</sup> Die omvang van die positiewe plig wat deur artikel 27(1)(b) op die staat geplaas word, word deur die werking van artikel 27(2) van die *Grondwet* afgebaken of gekwalifiseer, naamlik dat redelike wetgewende en ander maatreëls geneem moet word ten einde die reg op toegang tot voedsel (a) in 'n *toenemende mate* en (b) *binne beskikbare middele* te verwesenlik.<sup>60</sup>

Die Konstitusionele Hof sal waarskynlik nie inhoud aan die reg op toegang tot voldoende voedsel gee nie, weens dié Hof se algemene benadering om eerder die *redelikheid* van maatreëls (insluitend wetgewing, beleide, strategieë en programme) deur die staat geneem om die reg te verwesenlik, te evalueer in stede daarvan om inhoud aan gekwalifiseerde regte te verleen. Wetgewende en ander maatreëls deur die staat geneem om te

---

<sup>57</sup> Sien para 4.1 en 5.1 van hierdie studie.

<sup>58</sup> Sien par 5.3-5.4 van hierdie studie.

<sup>59</sup> Sien para 5.3.2 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>60</sup> Sien para 5.3.3-5.3.4 van hierdie studie.

voldoen aan sy positiewe plig om die reg op toegang tot voldoende voedsel in 'n toenemende mate te verwesenlik, moet gevolglik aan ten minste die basiese standarde van redelikheid voldoen. Dit sal behels dat die wetgewende en/of ander maatreël(s) in die lig van die sosiale, ekonomiese en historiese konteks, aan die volgende standarde moet voldoen: (a) die verwesenliking van die reg moet kan fasiliteer; (b) omvattend, samehangend en gekoördineerd wees en moet op 'n duidelike wyse verantwoordelikhede aan die verskillende regeringsfere toeken; (c) gebalanseerd en buigbaar wees; (d) gepaste voorsiening vir kort-, medium- en langtermyn behoeftes maak; (e) redelik aangeneem en redelik geïmplementeer word; (f) deursigtig wees en die inhoud moet effektief aan die publiek bekend gemaak word; en (g) korttermyn voorsiening maak vir diegene wie se behoeftes dringend is en wie in onhoudbare omstandighede leef.<sup>61</sup>

Artikel 27(1)(b) saamgelees met artikel 27(2) sal gevolglik van die staat vereis om: (a) maatreëls (wetgewend en ander) te neem en te implementeer ten einde effek aan die reg op toegang tot voldoende voedsel te gee; (b) welke maatreëls redelik in staat moet wees om die doel van die reg op toegang tot voldoende voedsel te bereik tesame met die ander standarde van *redelikheid* soos hierbo genoem.<sup>62</sup>

#### 8.1.7.2 Raamwerkwetgewing<sup>63</sup>

Die primêre beweegrede vir aanneming van 'n raamwerkwet spruit voort uit die staat se plig om in terme van artikel 27(2) van die *Grondwet* redelike wetgewende maatreëls<sup>64</sup> te tref om binne die staat se beskikbare middele

---

<sup>61</sup> Sien para 5.3.2 en 5.4 van hierdie studie.

<sup>62</sup> Sien par 5.4 van hierdie studie.

<sup>63</sup> Sien hfst 6 van hierdie studie.

<sup>64</sup> Tesame met redelike ander maatreëls. Sien par 5.3 van hierdie studie.

elkeen se reg op *toegang* tot voldoende voedsel<sup>65</sup> in toenemende mate te verwesenlik. Die aanneming van 'n raamwerkwet sal die regering se verbintenis tot die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel versterk en kan dit 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid bevestig.<sup>66</sup> Daar word selfs geargumenteer dat die regering se versuim om tot op hede 'n omvattende en gekoördineerde raamwerkwet in hierdie verband aan te neem, daarop neerkom dat die staat nie sy grondwetlike plig in terme van artikel 27(2) van die *Grondwet* nakom nie.<sup>67</sup>

Die primêre doelstelling van 'n raamwerkwet is om as 'n gekoördineerde hulpmiddel vir die implementering van, onder andere, nasionale strategieë en beleide te dien.<sup>68</sup> Verskeie voordele van 'n raamwerkwet is in hierdie studie uitgewys, vernaamlik dat dit:<sup>69</sup> (a) menseregtenorme en grondwetlike beginsels kan afdwing; (b) die onderlinge afhanklikheid van regte beklemtoon; (c) as vertrekpunt vir die identifisering van skuiwergate en gapings in die bestaande regsraamwerk dien; (d) voorsiening maak vir beter koördinasie en verbeterde verantwoordingspligtigheid deur spesifieke verantwoordelikhede aan die verskillende regeringsfere, staatsdepartemente, -organe, -liggame en nie-regeringsrolspelers toe te ken; (e) geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur bevorder deur voorsiening te maak vir oorkoepelende en gekoördineerde implementering van nasionale strategieë en beleide sowel as sektorale wetgewing verbandhoudend tot die reg op toegang tot voldoende voedsel; en (f) dien as 'n wyse vir die meet en monitering van vordering in die verwesenliking van die reg op toegang tot

---

<sup>65</sup> Soos verskans in a 27(1)(b) van die *Grondwet* en as basis vir analisering, optrede en verantwoordingspligtigheid binne die breë konteks van voedselsekerheid.

<sup>66</sup> Sien par 6.1 van hierdie studie.

<sup>67</sup> Sien par 6.1 van hierdie studie.

<sup>68</sup> Sien par 6.3 van hierdie studie.

<sup>69</sup> Sien par 6.4 van hierdie studie.

voldoende voedsel deur voorsiening te maak vir norme en tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte.<sup>70</sup>

Inaggenome die belang van en voordele wat 'n raamwerkwet kan bied, het hoofstuk 6 ten doel gehad om inhoudelike aanbevelings, gebaseer op 'n menseregte-gebaseerde benadering, vir 'n voorgestelde raamwerkwet te maak, welke aanbevelings onder paragraaf 8.2 *Aanbevelings* uitgelig sal word.

#### 8.1.7.3 Hersiening van sektorale wetgewing<sup>71</sup>

Wetgewing word dikwels vir spesifieke doeleindes en met spesifieke sektorale oogmerke opgestel en dus word moontlike menseregte- en ander voedselverwante implikasies nie noodwendig in ag geneem nie.<sup>72</sup> Weens die multidimensionele, interdisiplinêre en kruis-sektorale aard van voedselsekerheid, is dit noodsaaklik en wenslik dat, ten spyte van grondwetlike en/of erkenning in raamwerkwetgewing, verbandhoudende sektorale wetgewing hersien moet word.<sup>73</sup> Sektorale wetgewing sluit wetgewing in wat 'n invloed op die normatiewe inhoud van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid uitoefen, of kan uitoefen. In ander woorde, wetgewing wat 'n invloed op die *toeganklikheid, beskikbaarheid (insluitend stabiliteit en volhoubaarheid van voedselvoorraad), voldoenbaarheid, veiligheid en verbruik* van voedsel uitoefen of kan uitoefen.<sup>74</sup> Hoofstuk 7 het ten doel gehad om metodologiese aspekte verbandhoudend tot voorgestelde sektorale hersiening uit te lig, met verwysing na 'n voorgestelde drie-fase benadering (waarbinne die evaluering van wetgewende bepalings aan die hand van reg op voedsel-

---

<sup>70</sup> Sien par 6.4 van hierdie studie.

<sup>71</sup> Sien hfst 7 van hierdie studie.

<sup>72</sup> Sien par 7.1 van hierdie studie.

<sup>73</sup> Sien par 7.1 van hierdie studie.

<sup>74</sup> Sien par 7.1 van hierdie studie.

standaarde en menseregte-beginsels 'n sentrale rol speel), welke drie-fase benadering onder paragraaf 8.2 *Aanbevelings* uiteengesit sal word.

## **8.2 *Aanbevelings***

Alhoewel die reg op toegang tot voldoende voedsel, verbandhoudende regte en menseregte beginsels soos verantwoordingspligtigheid, die heerskappy van die reg, deelname, gelykheid en nie-diskriminasie reeds uitdruklike erkenning in die *Grondwet* geniet, is die reg op toegang tot voldoende voedsel, as *selfstaande reg*, nog nie judisieel oorweeg nie. In die lig van die Konstitusionele Hof se voorkeur vir 'n model van redelikehershensiening in die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte,<sup>75</sup> kan daar verwag word dat, sou die geleentheid hom voordoen, 'n bevoegde hof sal beslis oor die *redelikheid* al dan nie van die maatreëls deur die staat geneem om die reg in toenemende mate en binne beskikbare middele te verweselik.<sup>76</sup> Indien die hof bevind dat die regering versuim het om stappe te neem ter verweseliking van die reg, sal die hof waarskynlik van die regering vereis om sodanige stappe te neem. Indien regeringsmaatreëls deur die hof as onredelik bevind word, sal die hof waarskynlik vereis dat die maatreëls hersien word ten einde aan die grondwetlike standaard van redelikheid te voldoen.<sup>77</sup>

In paragraaf 6.1 van hierdie studie is aangedui dat die regering se versuim om tot op hede 'n omvattende en gekoördineerde raamwerkwet ter verweseliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid aan te neem, daarop neerkom dat die staat nie sy grondwetlike plig in terme van artikel 27(2) van die *Grondwet* nakom

---

<sup>75</sup> Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>76</sup> Sien par 5.3.2 van hierdie studie.

<sup>77</sup> *Mazibuko*-saak par 67 soos bespreek in par 5.3.2 van hierdie studie.



nie. Dienooreenkomstig beveel hierdie studie die aanneming van 'n raamwerkwet, soos in hoofstuk 6 gemotiveer, aan.

Terselfdertyd kan die redelikheid van verbandhoudende sektorale wetgewing ook deur die hof oorweeg word. In paragraaf 7.1 van hierdie studie is aangedui dat wetgewing dikwels vir spesifieke doeleindes en met spesifieke sektorale oogmerke opgestel word, terwyl moontlike menseregte- en ander voedselverwante implikasies nie noodwendig in ag geneem word nie.<sup>78</sup> Hersiening van sektorale wetgewing is gevolglik in hoofstuk 7 aanbeveel en gemotiveer.

Inaggenome die belang van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen, maar spesifiek tot voedselsekerheid, word die volgende aanbevelings vir die akkommodering van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse nasionale wetgewende maatreëls as minimum vereiste voorgestel, naamlik:

#### *8.2.1 Aanneming van 'n raamwerkwet*

Die aanneming van 'n raamwerkwet, soos voorgestel in hoofstuk 6, sal die regering se verbintenis tot die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel versterk deurdat dit 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid in wetgewende maatreëls kan bekendstel.<sup>79</sup>

Omvattende inhoudelike aanbevelings vir die voorgestelde raamwerkwet is reeds in hoofstuk 6 gemaak dus het paragraaf 8.2.1 slegs ten doel om uit te lig hoe van die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering

---

<sup>78</sup> Sien par 7.1 van hierdie studie.

<sup>79</sup> Sien par 6.1 van hierdie studie.

toepassing in die voorgestelde raamwerkwet kan vind. 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid kan in die voorgestelde raamwerkwet geakkommodeer word, deur die insluiting van bepalings wat voorsiening maak vir (a) verantwoordingspligtigheid en heerskappy van die reg; (b) deelname; (c) nie-diskriminasie, gelykheid en kwesbare groepe; en (d) bemagtiging.<sup>80</sup> Moontlike bepalings vir insluiting in die voorgestelde raamwerkwet, sal onder elk van bovermelde hoofde vervolgens uitgelig word.

#### 8.2.1.1 Verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg

Dit word verwesenlik deur die moontlike insluiting van:

- (a) deursigtige en verantwoordingspligtige finansiële bestuur, gereelde finansiële verslagdoening en finansiële hersiening ooreenkomstig die reg as funderende en rigtinggewende beginsel;
- (b) bepalings wat die geïdentifiseerde liggame verplig tot behoorlike finansiële bestuur en finansiële verslagdoening ooreenkomstig die reg;
- (c) bepalings rakende finansiële oudits, asook voorsiening vir ondersoeke rakende bedrog, korrupsie en ander vorme van finansiële wanbestuur en kriminele optrede binne die voorgestelde liggame asook met betrekking tot die liggame se funksies, pligte en werksaamhede;
- (d) geïntegreerde, regsgebaseerde monitering as funderende en rigtinggewende beginsel;
- (e) aanwysing van 'n nasionale hoof moniteringinstelling;
- (f) bepalings wat van die relevante gesag en liggame, op alle vlakke, vereis om: (a) data met betrekking tot voedsel- en voedingsekerheid

---

<sup>80</sup> Sien hfst 6 van hierdie studie waarin elk van die genoemde aanbevelings in konteks bespreek word. Slegs enkele oorwegings word hier genoem.

- in te samel by wyse van moniteringsmetodologie en prosesse in lyn met menseregtebeginsels; (b) die ingesamelde data volgens ouderdom, geslag, status en groep te groepeer; (c) die vordering wat in die verwesenliking van die reg bereik is, te monitor; en (d) vroeë waarskuwingsmeganismes te skep of te identifiseer;
- (g) aanwysers, norme, teikens en doelwitte of ten minste instellings/amptenare te identifiseer en opdrag te gee vir die daarstel van aanwysers, norme, tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte, verkieslik binne 'n gegewe tydperk;
  - (h) omskrywing van staatspligte;
  - (i) bepalings rakende (i) administratiewe appèl; (ii) judisiële appèl; (iii) *quasi*-judisiële meganismes asook gepaardgaande remedies; en
  - (j) bepalings rakende (i) toegang tot inligting; (ii) die beskikbaarheid van verslae; (iii) die beskikbaarheidstelling van tegniese inligting; en (iv) die oordrag van inligting tussen staatsorgane.

#### 8.2.1.2 Deelname

Dit word verwesenlik deur die moontlike insluiting van:

- (a) openbare deelname en samelewingsverteenwoordiging as funderende en rigtinggewende beginsels;
- (b) bepalings waarin areas/gebiede waarbinne openbare deelname vereis word, geïdentifiseer word;
- (c) bepalings rakende moontlike konsultasieprosesse;
- (d) bepalings rakende burgerlike samelewingsverteenwoordiging in geïdentifiseerde liggame;
- (e) duidelike seleksiekriteria en seleksieprosesse vir verteenwoordiging in die geïdentifiseerde liggame/instellings;
- (f) verbandhoudende bepalings rakende inligting en bemaagtiging as voorvereiste vir deelname.

### 8.2.1.3 Nie-diskriminasie, gelykheid en kwesbare groepe

Dit word verwesenlik deur die moontlike insluiting van:

- (a) die bevordering van gelykheid en 'n verbod op onbillike diskriminasie as funderende en rigtinggewende beginsels;
- (b) 'n selfstaande klousule waarin diskriminasie (beide regstreeks en onregstreeks) verbied word;
- (c) die bevordering van die belange van en verbod op onbillike diskriminasie teen vroue as funderende beginsel;
- (d) die voorsiening vir voldoende teenwoordigheid *asook* voldoende *verteenwoordiging* van spesifiek vroue en kwesbare groepe se belange op voorgestelde liggame;
- (c) 'n bepaling waarin onbillike diskriminasie teen vroue verbied word, maar ook voorsiening vir optrede/maatreëls wat die belange van vroue bevorder, insluitend verpligte hersiening van sektorale wetgewing en ander maatreëls;
- (e) verteenwoordiging van die Departement van Vroue, Kinders en Persone met Gestremdhede in die samestelling van voorgestelde liggame;
- (f) regstelling van die nadelige gevolge van vorige ras- en/of geslagsdiskriminasie, verwysend na die plig om spesiale maatreëls dienooreenkomstig die reg te neem om die genoemde nadelige gevolge reg te stel; en
- (g) verbandhoudende bepalings rakende toegang tot inligting en openbare deelname.

#### 8.2.1.4 Bemagtiging

Dit behoort in te sluit, maar is nie beperk tot, bepalings rakende: (a) volwasse onderrig en opleidingsprogramme; (b) opleiding aan voedingskundiges, regeringsamptenare en verteenwoordigers van die media; (c) algemene bewusmaking; asook (d) verbandhoudende bepalings met betrekking tot inligting en deelname.

#### 8.2.1.5 Algemeen

Deur die insluiting van menseregte-beginsels in die rigtinggewende en funderende beginsels van die voorgestelde raamwerkwet vind dié beginsels nie net toepassing in die voorgestelde raamwerkwet nie, maar sal dit ook daaropvolgende maatreëls fundeer en optrede rig.

Die raamwerkwet en daaropvolgende optrede moet ten minste aan die minimum standaard van redelikheid, soos in paragrawe 5.3.2 en 5.4 van hierdie studie uiteengesit, voldoen.

### 8.2.2 *Hersiening van sektorale wetgewing*

Deur 'n hersiening van sektorale wetgewing aan die hand van reg op voedsel-standaarde en menseregte beginsels, kan 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid ook in sektorale wetgewing geakkommodeer word.

'n Drie-fase benadering tot die hersiening van sektorale wetgewing, gebaseer op 'n voorafgaande, goed geformuleerde hersieningsmandaat tesame met die identifisering van hersieningsdoelwitte, word gevolglik aanbeveel.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Sien par 7.2 van hierdie studie. Gebaseer op *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 185.

- (a) *Fase 1: Identifisering van sektore en wetgewing na aanleiding van 'n voorafgaande evaluering van heersende omstandighede ten einde die huidige toedrag van sake te bepaal en om sodoende werklike tekortkominge en kwesbaarheid te identifiseer, asook die oorsake daarvan.*
- (b) *Fase 2: Hersiening na aanleiding van reg op voedsel-standaarde en menseregte-beginsels. Na identifisering van relevante sektore en wetgewing, word voorgestel dat die moontlike implikasies of gevolge wat die geïdentifiseerde wetgewende bepalings op die normatiewe inhoud van die reg op toegang tot voldoende voedsel uitoefen, of kan uitoefen, vasgestel moet word, naamlik die implikasies van wetgewende bepalings ten opsigte van:*
- (i) die beskikbaarheid van voedsel, insluitend stabiele en volhoubare voorraad;
  - (ii) toegang tot voedsel (finansieel, maatskaplik en fisies);
  - (iii) voedselveiligheid;
  - (iv) dieetbehoefte van individue; en
  - (v) kulturele- of verbruikersaanvaarbaarheid.

Dienooreenkomstig moet bepaal word in welke mate geïdentifiseerde wetgewende bepalings voorsiening maak vir, onder andere: (a) deelname; (b) verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg; (c) nie-diskriminasie, gelykheid en aandag aan kwesbare groepe; (d) bemagtiging; en (e) deursigtigheid.

Geïdentifiseerde wetgewende bepalings en maatreëls moet natuurlik in die lig van die Konstitusionele Hof se voorkeur vir 'n model van redelikhedshersiening, gemeet word aan ten minste die minimum

standaard van redelikheid, soos in paragrawe 5.3.2 en 5.4 van hierdie studie bespreek.

- (c) *Fase 3*: Indien daar na afloop van bogenoemde hersiening bevind word dat die geïdentifiseerde wetgewende maatreëls nie aan die minimum standaard van redelikheid voldoen nie, moet gepaste regstellende optrede en prosesse onderneem word deur die hersiening of herroeping van die wetgewende bepalings.

Indien bevind word dat wetgewende maatreëls bestaande toegang tot voedsel beperk (in ander woorde die nie-nakoming van die staatsplig om regte te eerbiedig), moet dit vasgestel word of die beperking regverdig kan word na aanleiding van die faktore gelys in artikel 36(1) van die *Grondwet*. Indien nie, moet gepaste optrede vereis word, naamlik hersiening of herroeping van die bepaling(s).

Gepaardgaande optrede gebaseer op die bevindinge van die hersiening van wetgewende maatreëls is gevolglik van wesenlike belang. Indien die hersiening byvoorbeeld aandui dat wetgewende maatreëls nie op 'n bevredigende wyse voorsiening vir deelname, verantwoordingspligtigheid en ander menseregte beginsels maak nie, moet die wetgewer versoek word om die wetgewende bepalings dienooreenkomstig te hersien.

### **8.3 Ten slotte**

Inaggenome die voordele wat 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid in die algemeen inhou, word 'n beroep op die Suid-Afrikaanse regering gedoen om die uitkomsgebaseerde benadering wat tans gevolg word, te versterk deur die voorgestelde menseregte-gebaseerde benadering te volg om sodoende dimensies van deelname,

bemagtiging, verantwoordingspligtigheid, gelykheid en die verwesenliking van bestaande regte tot die bereiking van voedselsekerheid te voeg:

A human rights-based approach requires not only addressing the final outcome of abolishing hunger, but also proposing ways and tools by which that goal is achieved. Application of human rights principles is integral to the process.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> FAO *Voluntary Guidelines* 7. Weens die aard en omvang van hierdie studie kon verskeie onderliggende en verbandhoudende temas nie aandag geniet nie. Die volgende temas word dienooreenkomstig vir verdere studie geïdentifiseer, naamlik: (a) die moontlikheid om minimum kerninhoud aan artikel 27(1)(b) van die *Grondwet* te verleen; (b) die moontlike samestelling en werksaamhede van voorgestelde liggame/strukture verantwoordelik vir voedselsekerheid te ondersoek en te bespreek teenoor bestaande strukture; (c) regsvergelykende studie met regstelsels wat reeds raamwerkwetgewing aangeneem het; en (d) hersiening van sektorale wetgewing en ander maatreëls aan die hand van die voorgestelde drie-fase benadering.



<b>Bibliografie .....</b>	<b>346</b>
<i>Boeke</i> .....	346
<i>Bydraes in versamelwerke</i> .....	348
<i>Artikels</i> .....	353
<i>Staatspublikasies en amptelike verslae</i> .....	366
<i>Wetgewing</i> .....	369
<i>Suid-Afrikaanse wetgewing</i> .....	369
<i>Buitelandse wetgewing</i> .....	371
<i>Regspraak</i> .....	372
<i>Suid-Afrikaanse regspraak</i> .....	372
<i>Regionale regspraak</i> .....	374
<i>Internasionale en regionale instrumente en verbandhoudende publikasies</i> .....	375
<i>Internetbronne (nie elders vermeld nie)</i> .....	382
<i>Verhandeling</i> .....	390
<i>Voordrag</i> .....	390
<i>Ander</i> .....	390

## **Bibliografie**

### **Boeke**

#### **B**

Botha *Wetsuitleg*

Botha C *Wetsuitleg: 'n Inleiding vir Studente* 4de uitg (Juta Kaapstad 2005)

Brownlie en Goodwin-Gill (reds) *Basic Documents on Human Rights*

Brownlie I en Goodwin-Gill GS (reds) *Basic Documents on Human Rights* 4de uitg (Oxford University Press New York 2002)

#### **C**

Chirwa *Child Poverty*

Chirwa DM *Child Poverty and Children's Right of Access to Food and Basic Nutrition in South Africa: A Contextual, Jurisprudential and Policy Analysis* (Community Law Centre Bellville 2009)

Commission on Human Security *Human Security Now*

Commission on Human Security *Human Security Now: Protecting and Empowering People* (Communications Development Incorporated Washington 2003)

Currie en De Waal *Bill of Rights*

Currie I en De Waal J *The Bill of Rights Handbook* 5de uitg (Juta Kaapstad 2005)

#### **D**

Drimie en Mini *Food Security and Sustainable Development*

Drimie S en Mini S *Food Security and Sustainable Development in Southern Africa* (HSRC Kaapstad 2003)

## **F**

FAO *The State of Food and Agriculture*

FAO *The State of Food and Agriculture* (FAO Rome 2011)

FAO *The State of Food Insecurity in the World 2001*

FAO *The State of Food Insecurity in the World 2001* (FAO Rome 2001)

FAO *The State of Food Insecurity in the World 2011*

FAO *The State of Food Insecurity in the World 2011* (FAO Rome 2001)

FAO *Trade Reforms and Food Security*

FAO *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages* (FAO Rome 2003)

## **L**

Labadorius *et al The Assessment of Food Insecurity*

Labadorius D, Davids YP, Mchiza Z en Weir-Smith G *The Assessment of Food Insecurity in South Africa* (HSRC Pretoria 2009)

Liebenberg *Socio-Economic Rights*

Liebenberg S *Socio-Economic Rights in the Context of the Bill of Rights* (Juta Kaapstad 2010)

## **P**

Pimbert *et al Democratising Agricultural Research*

Pimbert M, Barry B, Berson A en Tran-Thanh K *Democratising Agricultural Research for Food Sovereignty in West Africa* (IIED Londen 2010)

## **S**

Sen *Poverty and Famines*

Sen A *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Clarendon Press Oxford 1981)

Shue *Basic Rights*

Shue H *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and US Foreign Policy* (Princeton University Press Princeton 1980)

## **W**

Wêreld Bank *Poverty and Hunger*

Wêreld Bank *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries* (The International Bank for Reconstruction and Development Washington 1986)

## **Bydraes in versamelwerke**

## **A**

Alston *International Law and the Right to Food*

Alston P "International Law and the Right to Food" in Eide A, Eide WB, Goonatilake S, Gussow J en Omawale O (reds) *Food as a Human Right* (The United Nations University Japan 1984) 162-174

## **B**

Brand *Introduction to Socio-Economic Rights*

Brand D "Introduction to Socio-Economic Rights" in Brand D en Heyns C (reds) *Socio-Economic Rights in South Africa* (PULP Pretoria 2005) 1-56

Brand *The Right to Food*

Brand D "The Right to Food" in Brand D en Heyns C (reds) *Socio-Economic Rights in South Africa* (PULP Pretoria 2005) 153-189

## C

Cohen en Brown *The Right to Adequate Food*

Cohen MJ en Brown MA "The Right to Adequate Food, Justifiability, and Food Security" in Borghi M en Blommestein LP (reds) *The Right to Adequate Food and Access to Justice* (Schulthess Geneva 2006) 219-252

## D

Devenish *Constitutional Law*

Devenish GE "Constitutional Law" in Joubert WA (red) *LAWSA Volume 5(3) Constitutional Law* 2de uitg (Butterworths Durban 2004) para 1-379

Du Plessis *Earthlife Africa*

Du Plessis W "Earthlife Africa versus the Pebble Bed Modular Reactor: A Battle for Governance for Sustainability and Informed Decision Making in South Africa" in Bosselmann K, Engel R en Taylor P (reds) *Governance for Sustainability: Issues, Challenges, Successes* (IUCN Switzerland 2008) 103-109

## E

Eide *Article 27*

Eide A "Article 27: The Right to an Adequate Standard of Living" in Alen A, Vande Lanotte J, Verhellen E, Ang F, Berghmans E, Verheyde M en Abramson B (reds) *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child* (Martinus Nijhoff Uitgewers Leiden 2006)

Eide *Food Security*

Eide WB "From Food Security to the Right to Food" in Eide WB en Kracht U (reds) *Food and Human Rights in Development: Volume I Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics* (Intersentia Oxford 2005) 67-97

Eide *The International Human Rights Systems*

Eide A "The International Human Rights Systems" in Eide A, Eide WB, Goonatilake S, Gussow J and Omawale O (reds) *Food as a Human Right* (The United Nations University Japan 1984) 152-161

**J**

Jansen van Rensburg en Lamarche *Social Security and Assistance*

Jansen van Rensburg L en Lamarche L "Rights to Social Security and Assistance" in Brand D en Heyns C (reds) *Socio-Economic Rights in South Africa* (PULP Pretoria 2005) 209-248

**K**

Khoza *Extrapolating from South Africa's Jurisprudence*

Khoza S "Extrapolating from South Africa's Jurisprudence on the Right of Access to Adequate Housing, Health Care and Social Assistance" in Borghi M en Blommestein LP (reds) *The Right to Adequate Food and Access to Justice* (Schulthess Geneva 2006) 151-178

Khoza *The Role of Framework Legislation*

Khoza S "The Role of Framework Legislation in Realising the Right to Food: Using South Africa as a Case Study of this New Breed of Law" in Eide WB en Kracht U (reds) *Food and Human*

*Rights in Development: Volume I Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics* (Intersentia Oxford 2005) 187-204

## **L**

### Ledesma *International Recognition*

Ledesma HF "The International Recognition of the Right to Food and Access to Justice" in Borghi M en Blommestein LP (reds) *The Right to Adequate Food and Access to Justice* (Schulthess Geneva 2006) 21-44

## **M**

### Maxwell *The Evolution of Thinking About Food Security*

Maxwell S "The Evolution of Thinking About Food Security" in Maxwell S en Devereux S (reds) *Food Security in Sub-Saharan Africa* (ITDG Publishing Londen 2001) 13-31

### McClain *African Charter*

McClain CV "The Role of the African Charter on Human and People's Rights" in Borghi M en Blommestein LP (reds) *The Right to Adequate Food and Access to Justice* (Schulthess Geneva 2006) 69-90

### Meduna *Political Rights*

Meduna P "Political Rights" in Cheadle MH, Davis DM en Haysom NRL (reds) *South African Constitutional Law: The Bill of Rights* (Butterworths Durban 2010) para 14.1-14.6

## **N**

### Nouri-Naeini *Voluntary Guidelines*

Nouri-Naeini MS "The Right to Food and the Voluntary Guidelines in Perspective" in Borghi M en Blommestein LP (reds) *The Right*

*to Adequate Food and Access to Justice* (Schulthess Geneva 2006) 293-298

## O

### Omara *Promoting a Rights-Based Approach*

Omara JMA "Promoting a Rights-Based Approach to Food and Nutrition Security in Uganda" in Eide WB en Kracht U (reds) *Food and Human Rights in Development: Volume II Evolving Issues and Emerging Applications* (Intersentia Oxford 2007) 161-180

## V

### Van der Linde *National Environmental Management Act*

Van der Linde M "National Environmental Management Act 107 of 1998 (NEMA)" in Strydom HA en King ND (reds) *Fuggle and Rabie's Environmental Management in South Africa* 2de uitg (Juta Kaapstad 2009) 193-221

### Vidar *Access to Justice*

Vidar M "Access to Justice in the Voluntary Guidelines on the Progressive Realization of the Right to Adequate Food" in Borghi M en Blommestein LP (reds) *The Right to Adequate Food and Access to Justice* (Schulthess Geneva 2006) 299-302

### Vidar *The Right to Food and Other Human Rights*

Vidar M "The Interrelationship Between the Right to Food and Other Human Rights" in Eide WB en Kracht U (reds) *Food and Human Rights in Development: Volume I Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics* (Intersentia Oxford 2005) 141-160



## **Artikels**

### **A**

Anoniem 2010 *Water & Sanitation*

Anoniem "The Outcome of the Phiri Case – Sufficient Water and Pre-paid Meters: Technology" 2010 (Januarie/Februarie) *Water & Sanitation* 29-30

### **B**

Baatjies en Christmas 2008 *Local Government Bulletin*

Baatjies R en Christmas A "The Right to Water: A Matter of Dignity" 2008 *Local Government Bulletin* 21-23

Beekman 2008 *Ethic Theory Moral Prac*

Beekman V "Consumer Rights to Informed Choice on the Food Market" 2008 *Ethic Theory Moral Prac* 61-72

Bilchitz 2002 *SALJ*

Bilchitz D "Giving Socio-Economic Rights Teeth: The Minimum Core and Its Importance" 2002 *SALJ* 484-501

Bilchitz 2003 *SAJHR*

Bilchitz D "Towards a Reasonable Approach to the Minimum Core: Laying the Foundations for Future Socio-Economic Rights Jurisprudence" 2003 *SAJHR* 1-26

Bilchitz 2006 *ESR Review*

Bilchitz D "The Right to Health-Care Services and the Minimum Core" 2006 *ESR Review* 2-6

Bilchitz 2007 *ESR Review*

Bilchitz D "The Right to Health Care Services and the Minimum Core: Disentangling the Principled and Pragmatic Strands" 2007 *ESR Review* 2-6

## C

Carpenter 2001 *THRHR*

Carpenter G "Equality and Non-Discrimination in the New South African Constitutional Order (Part 1): The Early Cases" 2001 *THRHR* 409-422

Carpenter 2002 *THRHR*

Carpenter G "Equality and Non-Discrimination in the New South African Constitutional Order (Part 2): An Important Trilogy of Decisions" 2002 *THRHR* 619-642

Carpenter 2002 *THRHR*

Carpenter G "Equality and Non-Discrimination in the New South African Constitutional Order (Part 3): The Saga Continues" 2002 *THRHR* 37-58

Carpenter 2002 *THRHR*

Carpenter G "Equality and Non-Discrimination in the New South African Constitutional Order (Part 4): Update" 2002 *THRHR* 177-185

Chilton en Rose 2009 *AJPH*

Chilton M en Rose D "A Rights-Based Approach to Food Insecurity in the United States" 2009 *AJPH* 1203-1211

Chinkin 1989 *International and Comparative Law Quarterly*

Chinkin CM "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law" 1989 *International and Comparative Law Quarterly* 850-866

Chirwa 2002 *The International Journal of Children's Rights*

Chirwa DM "The Merits and Demerits of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child" 2000 *The International Journal of Children's Rights* 157-177

Clover 2003 *African Security Review*

Clover J "Food Security in Sub-Saharan Africa" 2003 *African Security Review* 5-15

Coomans 2003 *International and Comparative Law Quarterly*

Coomans F "The Ogoni Case before the African Commission on Human and Peoples' Rights" 2003 *International and Comparative Law Quarterly* 749-760

Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ*

Coomans F en Yakpo K "A Framework on the Right to Food - An International and South African Perspective" 2004 *AHRLJ* 17-33

## **D**

De Vos 2001 *Acta Juridica*

De Vos P "Substantive Equality after Grootboom: The Emergence of Social and Economic Context as a Guiding Value in Equality Jurisprudence" 2001 *Acta Juridica* 52-69

De Vos 2001 *SAJHR*

De Vos P "Grootboom, the Right of Access to Housing and Substantive Equality as Contextual Fairness" 2001 *SAJHR* 258-276

Dugard 2008 *SAJHR*

Dugard J "Rights, Regulation and Resistance: The Phiri Water Campaign: Current Developments" 2008 *SAJHR* 593-611

Du Plessis 2007 *Politeia*

Du Plessis IMM "Development and the Right to Development: a Global Challenge" 2007 *Politeia* 211-228

Du Plessis en Rautenbach 2010 *PER*

Du Plessis AA en Rautenbach R "Legal Perspectives on the Role of Culture in Sustainable Development" 2010 *PER* 27-71

## **F**

Feris 2010 *PER*

Feris LA "The Role of Good Environmental Governance in the Sustainable Development of South Africa" 2010 *PER* 27-71

Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*

Ferreira-Snyman MP "Demokrasie en die Openbare Administrasie" 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 79-89

## **G**

Galadima 2006 *African Renaissance*

Galadima HB "Peacebuilding and Sustainable Human Security: the Nigerian Experience" 2006 *African Renaissance* 141-153

Garrett 2005 *JCLI*

Garrett E "The Purpose of Framework Legislation" 2005 *JCLI* 717-766

Goldblatt en Liebenberg 2004 *SAJHR*

Goldblatt B en Liebenberg S "Giving Money to Children: The State's Constitutional Obligations to Provide Child Support Grants to Child Headed Households" 2004 *SAJHR* 151-164

Gutteridge 1949 *British Yearbook of International Law*

Gutteridge J "The Geneva Conventions of 1949" 1949 *British Yearbook of International Law* 294-326

## **H**

Hamm 2001 *Human Rights Quarterly*

Hamm BI "A Human Rights Approach to Development" 2001 *Human Rights Quarterly* 1005-1031

Heleba 2009 *ESR Review* 12-15

Heleba S "Realising the Right of Access to Sufficient Water in South Africa" 2009 *ESR Review* 7-11

Hussein 2002 *Social Policy & Administration*

Hussein K "Food Security: Rights, Livelihoods and the World Food Summit - Five Years Later" 2002 *Social Policy & Administration* 626-647

## **I**

Illes 2004 *SAJHR* 448-465

Illes K "Limiting Socio-Economic Rights: Beyond the Internal Limitations Clauses" 2004 *SAJHR* 448-465

## **J**

Jansen van Rensburg 2005 *SAPR/PL*

Jansen van Rensburg L "The Khosa Case - Opening the Door for the Inclusion of All Children in the Child Support Grant?" 2005 *SAPR/PL* 102-127

Jansen van Rensburg 2008 *Stell LR*

Jansen van Rensburg L "The Right of Access to Adequate Water: Discussion of Mazibuko v the City of Johannesburg Case No 13865/06" 2008 *Stell LR* 415-435

Judex 2008 *Without Prejudice*

Judex N "The Importance of BEE: Not the Law Reports" 2009 *Without Prejudice* 26-28

## **K**

Kearns 1998 *Suffolk Transnational Law Review*

Kearns AP "The Right to Food Exists via Customary International Law" 1998 *Suffolk Transnational Law Review* 223-257

Khoza 2004 *SAJHR*

Khoza S "Realising the Right to Food in South Africa: Not by Policy Alone - A Need for Framework Legislation" 2004 *SAJHR* 664-683

King en Murray 2001-2002 *Political Science Quarterly*

King G en Murray C "Rethinking Human Security" 2001-2002 *Political Science Quarterly* 585-610

Klare 1998 *SAJHR*

Klare K "Legal Culture and Transformative Constitutionalism" 1998 *SAJHR* 146-188

Kok 2008 *SAJHR*

Kok A "The Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4 of 2000: Proposals for Legislative Reform" 2008 *SAJHR* 445-471

Kok 2008 *Stell LR*

Kok A " The Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4 of 2000: Court-driven or Legislature-driven Societal Transformation?" 2008 *Stell LR* 122-142

Kok 2008 *TRW*

Kok A "The Potential Effectiveness of the Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act" 2008 *TRW* 42-68

Kotzé 2003 *PER*

Kotzé LJ "The Constitutional Court's Contribution to Sustainable Development in South Africa" 2003 *PER* 1-16

## **L**

Liebenberg 2001 *SAJHR*

Liebenberg S "The Right to Social Assistance: The Implications of Grootboom for Policy Reform in South Africa" 2001 *SAJHR* 232-257

Liebenberg 2004 *ESR Review*

Liebenberg S "Basic Rights Claims: How Responsive is "Reasonableness Review'?" 2004 *ESR Review* 7-11

Liebenberg 2005 *SAJHR*

Liebenberg S "The Value of Human Dignity in Interpreting Socio-Economic Rights" 2005 *SAJHR* 1-31

Liebenberg en Goldblatt 2007 *SAJHR*

Liebenberg S en Goldblatt B "The Interrelationship between Equality and Socio-Economic Rights under South Africa's Transformative Constitution" 2007 *SAJHR* 335-361

Locke 2007 *SA Tydskrif vir Handelsreg*

Locke N "The Application of the Promotion of Access to Information Act 2 of 2000 in Consumer Protection Analysis" 2007 *SA Tydskrif vir Handelsreg* 461-472

## **M**

Malherbe 2007 *TSAR*

Malherbe "Openbare Betrokkenheid by die Wetgewende Proses Kry Oplaas Tande: Doctors of Life International v Speaker of the National Assembly and Chairperson of the National Council of Provinces 2006 12 BCLR 1399 (KH)" 2007 *TSAR* 594-606

Mapulanga-Hulston 2009 *SAJHR*

Mapulanga-Hulston JK "Adopting a Human Rights Approach to Food Policy in an Era of Global Financial Crisis" 2009 *SAJHR* 306-329

Marais en Coetzee 2006 *Obiter*

Marais F en Coetzee L "The determination of black ownership in companies for the purpose of black economic empowerment" 2006 *Obiter* 111-127

Maxwell 1996 *Food Policy*

Maxwell S "Food Security: a Post-modern Perspective" 1996 *Food Policy* 155-170

Maxwell 1999 *ODI: Briefing Paper*

Maxwell S "What can we do with a Rights-Based Approach to Development?" 1999 *ODI: Briefing Paper* 1-4



Mbazira 2004 *ESR Review*

Mbazira C "Reading the Right to Food into the African Charter on Human and Peoples' Rights" 2004 *ESR Review* 5-7

Mbazira 2008 *SAPR/PL*

Mbazira C "Confronting the Problem of Polycentricity in Enforcing the Socio-Economic Rights in the South African Constitution" 2008 *SAPR/PL* 30-49

McInerney-Lankford 2009 *Journal of Human Rights Practice*

McInerney-Lankford S "Human Rights and Development: A Comment on Challenges and Opportunities from a Legal Perspective" 2009 *Journal of Human Rights Practice* 51-82

McMurray en Jansen van Rensburg 2004 *PER*

McMurray I en Jansen van Rensburg L "Legislative and other Measures taken by Government to Realise the Right of Children to Shelter" 2004 *PER* 1-16

Mechlem 2004 *ELJ*

Mechlem K "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations" 2004 *ELJ* 631-648

Murneinek 1994 *SAJHR*

Murneinek E "A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights" 1994 *SAJHR* 31-48

## **N**

Narula 2006 *Colum J Transnat'l L*

Narula S "The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law" 2006 *Colum J Transnat'l L* 691-800

Nel en Du Plessis 2001 *SAJELP*

Nel J en Du Plessis W "An Evaluation of NEMA Based on a Generic Framework for Environmental Framework Legislation" 2001 *SAJELP* 1-38

Nel 2001 *SAJELP*

Nel JG "Unsustainable EIA Partnerships: Poorly defined rights, roles, responsibilities and duties of EIA Stakeholders" 2001 *SAJELP* 105-118

Nwobike 2005 *African Journal of Legal Studies*

Nwobike JC "The African Commission on Human and Peoples' Rights and the Demystification of Second and Third Generation Rights under the African Charter: Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and the Center for Economic and Social Rights (CESR) v Nigeria" 2005 *African Journal of Legal Studies* 129-146

## **O**

Olowu 2002 *The International Journal of Children's Rights*

Olowu O "Protecting Children's Rights in Africa: A Critique of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child" 2002 *The International Journal of Children's Rights* 127-136

## **P**

Paterson 2006 *SALJ*

Paterson A "Fuelling the Sustainable Development Debate in South Africa" 2006 *SALJ* 53-62

Pieterse 2003 *SALJ*

Pieterse M "Towards a Useful Role for Section 36 of the Constitution in Social Rights Cases? Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council" 2003 *SALJ* 41-48

Pieterse 2006 *SAJHR*

Pieterse M "Resuscitating Socio-Economic Rights: Constitutional Entitlements to Health Care Services" 2006 *SAJHR* 473-502

Pillay 2005 *SALJ*

Pillay A "Reviewing Reasonableness: An Appropriate Standard for Evaluating State Action and Inaction?" 2005 *SALJ* 419-440

Pillay 2007 *ESR Review*

Pillay A "In Defence of Reasonableness: Giving Effect to Socio-Economic Rights" 2007 *ESR Review* 3-8

## **R**

Rautenbach 2005 *TSAR*

Rautenbach IM "The Limitation of Rights and "Reasonableness" in the Right to Just Administrative Action and the Rights to Access to Adequate Housing, Health Services and Social Security" 2005 *TSAR* 627-654

Roberts 2008 *TRW*

Roberts B "Gronde vir die Weiering van Toegang tot Inligting soos van Toepassing op Openbare Instellings (Deel II)" 2008 *TRW* 23-41

Rubenstein 2004 *Human Rights Quarterly*

Rubenstein LS "How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth" 2004 *Human Rights Quarterly* 845-865

## S

Sarelin 2007 *Human Rights Quarterly*

Sarelin AL "Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation, HIV/AIDS and Food Security" 2007 *Human Rights Quarterly* 460-488

Scholtz 2005 *TSAR*

Scholtz W "The Anthropocentric Approach to Sustainable Development in the National Environmental Management Act and the Constitution of South Africa" 2005 *TSAR* 69-85

Scott en Alston 2000 *SAJHR*

Scott C en Alston P "Adjudicating Constitutional Priorities in a Transnational Context" 2000 *SAJHR* 206-268

Sloth-Nielson 2001 *SAJHR*

Sloth-Nielson J "The Child's Right to Social Services, the Right to Social Security, and Primary Prevention of Child Abuse" 2001 *SAJHR* 210-231

Sohn 1982 *Am U L Rev*

Sohn LB "The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather Than States" 1982 *Am U L Rev* 1-64

Steinberg 2006 *SALJ*

Steinberg C "Can Reasonableness Protect the Poor? A Review of South Africa's Socio-Economic Rights Jurisprudence" 2006 *SALJ* 264-284

Stewart 2008 *SAJHR*

Stewart L "Interpreting and Limiting the Basic Socio-Economic Rights of Children in Cases where they Overlap with the Socio-Economic Rights of Others" 2008 *SAJHR* 472-494

Stewart en Horsten 2009 *SAPR/PL*

Stewart L en Horsten D "The Role of Sustainability in the Adjudication of the Right to Access to Adequate Water" 2009 *SAPR/PL* 486-505

Stewart 2010 *Penn State International Law Review*

Stewart L "Adjudicating Socio-Economic Rights Under a Transformative Constitution" 2010 *Penn State International Law Review* 486-512

## **T**

Terblanche 2007 *TSAR*

Terblanche A "Die Posisie van die Swart Landelike Vrou in die Grondhervormingsproses" 2007 *TSAR* 685-699

## **V**

Van Leeuwen en Amollo 2009 *ESR Review*

Van Leeuwen F en Amollo R "A Human Rights-Based Approach to Improving Maternal Health" 2009 *ESR Review* 21-24

Verschuuren 2006 *PER*

Verschuuren J "Sustainable Development and the Nature of Environmental Legal Principles" 2006 *PER* 1-57

## **W**

Wesson 2004 *SAJHR*

Wesson M "Grootboom and Beyond: Reassessing the Socio-Economic Jurisprudence of the South African Constitutional Court" 2004 *SAJHR* 284-308

Wilkins 2005 *Agriculture and Human Values*

Wilkins JL "Eating Right Here: Moving from Consumer to Food Citizen" 2005 *Agriculture and Human Values* 269-273

## Y

Yeshanew 2008 *ESR Review*

Yeshanew S "Combining the "Minimum Core" and "Reasonableness" Models of Reviewing Socio-Economic Rights" 2008 *ESR Review* 8-13

Young, Way, Taylor en Leaning 2004 *Disasters*

Young H, Way S, Taylor A en Leaning J "Linking Rights and Standards: The Process of Developing 'Rights-based' Minimum Standards on Food Security, Nutrition and Food Aid" 2004 *Disasters* 142-159

## ***Staatspublikasies en amptelike verslae***

Departement van Basiese Onderwys Datum Onbekend *National School Nutrition Programme* <http://bit.ly/v4cKRB>

Departement van Gesondheid 2004 *South African Guidelines for Healthy Eating* <http://bit.ly/x716CQ>

Departement van Gesondheid 2010 *Integrated Nutrition Programme* <http://bit.ly/swzA6V>

Departement van Handel en Nywerheid *AGRIBEE Sector Charter on Black Economic Empowerment* GK 314 in SK 30886 van 20 Maart 2008

Departement van Landbou 1995 *White Paper on Agriculture*

Departement van Landbou 1999 *LandCare Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/rNtYvM>

Departement van Landbou 2001 *Land Redistribution for Agricultural Development Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/vZHale>

Departement van Landbou 2002 *Integrated Food Security Strategy* beskikbaar by <http://bit.ly/sR4b4V>

Departement van Landbou 2002 *National Food Security Draft Bill*

Departement van Landbou *Comprehensive Agricultural Support Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/rsn3Wq>

Departement van Landbou *Household Food Production Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/rOC3lf>

Departement van Landbou *Ilima-Letsema Campaign* beskikbaar by <http://bit.ly/rsn3Wq>

Departement van Landbou *Integrated Food Security and Nutrition Programme* beskikbaar by sien <http://bit.ly/rOC3lf>

Departement van Landbou *Policy on Agriculture in Sustainable Development* beskikbaar by <http://bit.ly/txp4jY>

Departement van Landbou, Bosbou en Visserij 2011 *Food Security*

Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming 2009 *Comprehensive Rural Development Strategy* beskikbaar by <http://bit.ly/sKQEAe>

Departement van Maatskaplike Ontwikkeling *Poverty Relief Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/ul3Jpb>

Departement van Openbare Werke *Community-Based Public Works Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/rBaoCh>

Departement van Waterwese 2007 *Danida Integrated Water Resources Management II Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/t1kqZm>

Die Presidensie 2010 *Guide to the Outcomes Approach* beskikbaar by <http://bit.ly/x0Flg2>

Die Presidensie 2010 *Measurable Performance and Accountable Delivery: Outcome 7: Vibrant, Equitable and Sustainable Rural Communities and Food Security for All* beskikbaar by <http://bit.ly/zD1p4s>

SAMRK 2004 *The Right to Food: 5th Economic and Social Rights Report Series 2002/2003 Financial Year* beskikbaar by <http://bit.ly/tgaYPR>

The Precidency 2009 *Together Doing More and Better: Medium Term Strategic Framework: A Framework to Guide Government's Programme in the Electoral Mandate Period (2009–2014)* beskikbaar by <http://bit.ly/cHqDB>



## **Wetgewing**

*Suid-Afrikaanse wetgewing*

*Behuisingswet 107 van 1997*

*Broad-Based Black Economic Empowerment Act 53 van 2003*

*Consumer Protection Act 68 van 2008*

*Employment Equity Act 55 van 1998*

*Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996*

*Housing Development Agency Act 23 van 2008*

*Interim Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 200 van 1993*

*Nasionale Waterwet 36 van 1998*

*National Food Security Draft Bill 2002*

*National Health Act 61 van 2003*

*Promotion of Access to Information Act 2 van 2002*

*Promotion of Administrative Justice Act 3 van 2000*

*Promotion of Equality and the Prevention of Unfair Discrimination Act 4 van 2000*

*Protection of State Information Bill* [B6 van 2010]

*Skills Development Act* 97 van 1998

*Standards Act* 8 van 2008

*Wet op Basiese Diensvoorwaardes* 75 van 1997

*Wet op Bemarking van Landbouprodukte* 47 van 1996

*Wet op die Menseregtekommissie* 54 van 1994

*Wet op die Suid-Afrikaanse Agentskap vir Maatskaplike Sekerheid* 9 van 2004

*Wet op die Suid-Afrikaanse Regshervormingskommissie* 19 van 1973

*Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg* 62 van 1997

*Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond* 19 van 1998

*Wet op Geneties Gemanipuleerde Organismes* 15 van 1997

*Wet op Grondhervorming: Beskikbaarstelling van Grond en Bystand* 126 van 1993

*Wet op Internasionale Handelsadministrasie* 71 van 2002

*Wet op Korrektiewe Dienste* 111 van 1998

*Wet op Landbouprodukstandaarde 119 van 1990*

*Wet op Lewende Mariene Hulpbronne 18 van 1998*

*Wet op Maatskaplike Behuising 16 van 2008*

*Wet op Maatskaplike Bystand 59 van 1992*

*Wet op Maatskaplike Bystand 13 van 2004*

*Wet op Mededinging 89 van 1998*

*Wet op Nasionale Omgewingsbestuur 107 van 1998*

*Wet op Onderwys en Opleiding 52 van 2000*

*Wet op Openbare Finansiële Bestuur 1 van 1999*

*Wet op Voedingsmiddels, Skoonheidsmiddels en Ontsmettingsmiddels 54 van 1972*

*Wet op Waterdienste 108 van 1997*

*Wysigingswet op Nasionale Omgewingswette 14 van 2009*

*Buitelandse wetgewing*

*Act of the Republic of Indonesia on Food 7 van 1996* beskikbaar by  
<http://bit.ly/tKfV33>

*Constitution of the Federal Republic of Nigeria* 1999 beskikbaar by  
<http://bit.ly/6a5Vna>

## **Regspraak**

*Suid-Afrikaanse regspraak*

*August and Another v Electoral Commission and Others* 1999 3 SA 1 (KH)

*Brink v Kitshoff* 1996 4 SA 197 (KH)

*City of Johannesburg v Mazibuko (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2009 3 SA 592 (HHA)

*De Lille v Speaker of the National Assembly* 1998 3 SA 430 (K)

*Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly* 2006 6 SA 416 (KH)

*Du Toit v Minister for Safety and Security* 2010 1 (SACR) 1 (KH)

*Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: in re Certification of the Amended Text of the Constitution of the Republic of South Africa* 1996 1997 2 SA 97 (KH)

*Ferreira v Levin; Vryenhoek v Powell* 1996 1 SA 984 (KH)

*Fraser v Children's Court, Pretoria North and Others* 1997 2 SA 261 (KH)

*Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 1 SA 46 (KH)

*Grootboom v Oostenberg Municipality and Others* 2000 3 BCLR 277 (K)

*Jaftha v Schoeman* 2005 2 SA 140 (KH)

*Khosa v Minister of Social Development* 2004 6 SA 505 (KH)

*Majake v Commission for Gender Equality and Others* 2010 1 SA 87 (GSJ)

*Matatiele Municipality v President of the RSA* 2007 1 BCLR 47 (KH)

*Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others* 2010 4 SA 1 (KH)

*Mazibuko and Others v The City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* [2008] 4 All SA 471 (W)

*Merafong Demarcation Forum v President of the RSA* 2008 5 SA 171(KH)

*Minister of Health v New Clicks SA (Pty) Ltd* 2006 2 SA 311 (KH)

*Minister of Health v Treatment Action Campaign* 2002 5 SA 721 (KH)

*Minister of Home Affairs v National Institute for Crime Prevention and the Reintegration of Offenders (NICRO) and Others* 2005 3 SA 280 (KH)

*New National Party of South Africa v Government of the RSA and Others* 1999 (5) BCLR 489 (KH)

*Pretoria City Council v Walker* 1998 2 SA 363 (KH)

*Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council*  
2002 (6) BCLR 625 (W)

*Richter v Minister of Home Affairs and Others* saaknommer CCT 03/09 en  
CCT 09/09

*Satchwell v President of the Republic of South Africa and Another* 2002 6  
SA 1 (KH)

*Shabalala and Others v Attorney-General of Transvaal, and Another* 1996 1  
SA 725 (KH)

*Soobramoney v Minister of Health (KwaZulu-Natal)* 1998 1 SA 765 (KH)

*S v Makwanyane* 1995 3 SA 391 (KH)

*Thiagraj Soobramoney v Minister of Health: Province of KwaZulu-Natal*  
Ongerapporteerde saak D&CLD 5846/97 (21 Augustus 1997)

*Trustees for the Time Being of the Biowatch Trust v The Registrar: Genetic*  
*Rources and Others* 2005 4 SA 111 (T)

*United Democratic Movement v President of the Republic of South Africa*  
*(No 2)* 2003 1 SA 495 (KH)

*Regionale regspraak*

*The Social and Economic Rights Action Center and the Center for*  
*Economic and Social Rights v Nigeria* Saak 155/96 (ACHPR) beskikbaar by  
<http://bit.ly/uWguUq>

***Internasionale en regionale instrumente en verbandhoudende publikasies***

ACHPR 1981 *African Charter on Human and Peoples' Rights* beskikbaar by <http://bit.ly/EZuGZ>

ACHPR 2002 *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa* beskikbaar by <http://bit.ly/dYWuz0>

Afrika Unie 1990 *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* OAU CAB/LEG/24 9/49 beskikbaar by <http://bit.ly/tR9L4O>

Afrika Unie 2003 *African Union Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa* beskikbaar by <http://bit.ly/uNW5O9>

CAADP *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/vmCPI7>

CESCR 1999 *General Comment 12: The Right to Adequate Food* E/C12/1999/5 beskikbaar by <http://bit.ly/cc6RxZ>

CESCR 1999 *General Comment 13: The Right to Education* E/C12/1999/10 beskikbaar by <http://bit.ly/u3cdyP>

CESCR 2002 *General Comment 15: The Right to Water* E/C12/2002/11 beskikbaar by <http://bit.ly/vv4kXN>

Europese Raad 1950 *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* beskikbaar by <http://bit.ly/a0SmAJ>

Europese Raad 1961 *European Social Charter* beschikbaar by <http://bit.ly/i5HXUu>

FAO 1983 *Director General's Report World Food Security: A Reappraisal of the Concepts and Approaches*

FAO 1992 *World Declaration on Nutrition* van 1992 beschikbaar by <http://bit.ly/rVRQtR>

FAO 1996 *World Food Summit 13-17 November 1996: Plan of Action* beschikbaar by <http://bit.ly/3V8A3A>

FAO 2006 *World Food Summit 13-17 November 1996: Rome Declaration on World Food Security* beschikbaar by <http://bit.ly/3V8A3A>

FAO 2002 *Declaration of the World Food Summit: Five Years Later* beschikbaar by <http://bit.ly/ulkOnh>

FAO 2005 *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* beschikbaar by <http://bit.ly/rBEiST>

FAO 2009 *World Summit on Food Security, Rome, 16-18 November 2009* beschikbaar by <http://bit.ly/owJ7hM>

High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis 2008 *Comprehensive Framework for Action* beschikbaar by <http://bit.ly/uCj6Bk>

Human Security Unit *Human Security in Theory and Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security* beschikbaar by <http://bit.ly/tloEj1>



ICRC 1949 *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* beskikbaar by <http://bit.ly/jP3uf7>

ICRC 1949 *Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea* beskikbaar by <http://bit.ly/tV34LB>

ICRC 1949 *Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War* beskikbaar by <http://bit.ly/dNkT2k>

ICRC 1949 *Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* beskikbaar by <http://bit.ly/bSI2of>

ICRC 1977 *The Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)* beskikbaar by <http://bit.ly/sVD6IA>

ICRC 1977 *The Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)* beskikbaar by <http://bit.ly/sKIWFV>

ICRC 2005 *The Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III)* beskikbaar by <http://bit.ly/sxYc8n>

NEPAD 2001 *New Partnership for Africa's Development* beskikbaar by <http://bit.ly/t8yW9L>

OHCHR 1950 *Convention Relating to the Status of Refugees Resolusie 429 (V)* beskikbaar by <http://bit.ly/V5fTY>

OHCHR 1955 *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* van 1977 beskikbaar by <http://bit.ly/9ni772>

OHCHR 1966 *International Covenant on Civil and Political Rights* Resolusie 2200A (XXI) beskikbaar by <http://bit.ly/glbli>

OHCHR 1966 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* Resolusie 2200A (XXI) beskikbaar by <http://bit.ly/rRJyb9>

OHCHR 1974 *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* beskikbaar by <http://bit.ly/vGstru>

OHCHR 1975 *Declaration on the Rights of Disabled Persons* van 1975 Resolusie 3447 (XXX) beskikbaar by <http://bit.ly/g35VbJ>

OHCHR 1982 *General Comment 6: The Right to Life* 1982/04/30 beskikbaar by <http://bit.ly/uSEP3L>

OHCHR 1989 *Convention on the Rights of the Child* Resolusie 44/25 beskikbaar by <http://bit.ly/cJYfm8>

OHCHR 1989 *Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* Resolusie 44/128 beskikbaar by <http://bit.ly/9yn7Kq>

OHCHR 1990 *General Comment 3: The Nature of States Parties Obligations* E/1991/23 beskikbaar by <http://bit.ly/9Ojwx1>

OHCHR 1991 *General Comment 4: The Right to Adequate Housing* 1991/12/13 beskikbaar by <http://bit.ly/qpP3Ho>

Organization of American States 1948 *American Declaration of the Rights and Duties of Man* beskikbaar by <http://bit.ly/p1IF3V>

Organization of American States 1951 *Charter of the Organization of American States* beskikbaar by <http://bit.ly/30Sg7g>

Organization of American States 1969 *American Convention on Human Rights "Pact of San Jose, Costa Rica"* beskikbaar by <http://bit.ly/rJ6VLQ>

Organization of American States 1988 *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador)* beskikbaar by <http://bit.ly/tRwxAM>

SAOG 1992 *Treaty of the Southern African Development Community* beskikbaar by <http://bit.ly/srPJ5W>

UNDP 1994 *Human Development Report 1994* beskikbaar by <http://bit.ly/g18KS3>

UNDP *Millennium Development Goals* beskikbaar by <http://bit.ly/97DTeb>

Verenigde Nasies *Agenda for Development* beskikbaar by <http://bit.ly/xh6bQI>

Verenigde Nasies 1945 *Charter of the United Nations* beskikbaar by <http://bit.ly/BXKec>

Verenigde Nasies 1948 *Universal Declaration of Human Rights* beskikbaar by <http://bit.ly/1arHbE>

Verenigde Nasies 1966 *First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* A/6316 beskikbaar by <http://bit.ly/w1ILDW>

Verenigde Nasies 1969 *Declaration on Social Progress and Development* Resolusie A/RES/24/2542 beskikbaar by <http://bit.ly/thvZKn>

Verenigde Nasies 1971 *Times of Natural Disaster* 2816 (XXVI) beskikbaar by <http://bit.ly/vBjur4>

Verenigde Nasies 1979 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* beskikbaar by <http://bit.ly/2moi4L>

Verenigde Nasies 1979 *Declaration of Principles and Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* beskikbaar by <http://bit.ly/u3iV2x>

Verenigde Nasies 1981 *Strengthening the Capacity of the United Nations System to Respond to Natural Disasters and Other Disaster Situations* A/RES/36/225 beskikbaar by <http://bit.ly/vZS0Ra>

Verenigde Nasies 1989 *International Decade for Natural Disaster Reduction* A/RES/44/236 beskikbaar by <http://bit.ly/rvGlzi>

Verenigde Nasies 1991 *Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance* A/RES/46/182 beskikbaar by <http://bit.ly/sl6moj>

Verenigde Nasies 1993 *Vienna Declaration and Programme of Action* A/CONF 157/23 beskikbaar by <http://bit.ly/a4leNZ>

Verenigde Nasies 1995 *Beijing Conference on Women* beskikbaar by <http://bit.ly/uJE5S9>

Verenigde Nasies 1995 *Copenhagen Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development A/CONF166/9* beskikbaar by <http://bit.ly/7mLtkH>

Verenigde Nasies 1997 *Renewing the United Nations: A Programme for Reform* beskikbaar by <http://bit.ly/v32jGi>

Verenigde Nasies 2000 *United Nations Millennium Declaration A/RES/55/2* beskikbaar by <http://bit.ly/7pVrID>

Verenigde Nasies 2003 *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies* beskikbaar by <http://bit.ly/uusmb9>

Verenigde Nasies 2010 *The Millennium Development Goals Report 2010* beskikbaar by <http://bit.ly/vp1OAa>

Verenigde Nasies *Guiding Principles on Internal Displacement* beskikbaar by <http://bit.ly/bONwHE>

Verenigde Nasies *Report of the World Food Conference: Rome 5-16 November 1974* (Verenigde Nasies New York 1975) beskikbaar by <http://bit.ly/vfG7jv>

Ziegler 2001 *The Right to Food: Report by the Special Rapporteur on the Right to Food E/CN.5/2001/53* beskikbaar by <http://bit.ly/toHf6U>

***Internetbronne (nie elders vermeld nie)***<sup>1</sup>

ACHPR Datum Onbekend *African Commission on Human and Peoples' Rights* <http://bit.ly/v4bbM6> [datum van gebruik 29 Nov 2010]

Afrika Unie 2011 *List of Countries which have Signed, Ratified/Acceded to the Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa* <http://bit.ly/tloEj1> [datum van gebruik 15 Nov 2011]

AGIS Datum Onbekend *FIVIMS-ZA* <http://bit.ly/rEbJRK> [datum van gebruik 16 Aug 2011]

ANC 2009 *African National Congress 2009 Manifesto: Working Together We Can Do More* <http://bit.ly/hZfeVX> [datum van gebruik 24 Mei 2010]

ANC 2009 *Policy Framework* <http://bit.ly/v1gbm2> [datum van gebruik 24 Mei 2010]

Blacksash 2010 *Ratification of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and its Optional Protocol* <http://bit.ly/tnuKmg> [datum van gebruik 15 Jan 2011]

Departement van Energie Datum Onbekend <http://bit.ly/eV7LSK> [datum van gebruik 24 Mei 2010]

Departement van Menslike Nedersettings Datum Onbekend <http://bit.ly/akZfCL> [datum van gebruik 24 Mei 2010]

---

<sup>1</sup> Alle internetbronne is op 29 November 2011 nagegaan.

Departement van Vroue, Kinders en Persone met Gestremdhede Datum  
Onbekend <http://bit.ly/aezZua> [datum van gebruik 24 Mei 2010]

Departement van Waterwese Datum Onbekend <http://bit.ly/eldSIA> [datum  
van gebruik 24 Mei 2010]

De Schutter O 2009 *High-Level Meeting on Food Security for All: Madrid  
Conclusions* <http://bit.ly/sl6w5D> [datum van gebruik 15 Jan 2010]

De Schutter O 2011 *Special Rapporteur on the Right to Food: End of  
Mission Statement* <http://bit.ly/ueSq6q> [datum van gebruik 15 Aug 2011]

FANR Datum Onbekend *Food, Agriculture and Natural Resources*  
<http://bit.ly/toQ6bR> [datum van gebruik 29 Nov 2010]

FANR Datum Onbekend *Core Functions of the Directorate*  
<http://bit.ly/v3yVPA> [datum van gebruik 29 Nov 2010]

FAO 2002 *Establishment of an Intergovernmental Working Group for the  
Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive  
Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food  
Security* <http://bit.ly/tnJAEJ> [datum van gebruik 22 Nov 2009]

FAO 2003 *Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of  
Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to  
Adequate Food in the Context of National Food Security: First Session*  
<http://bit.ly/sUeOTp> [datum van gebruik 22 Nov 2009]

FAO 2003 *Intergovernmental Working Group For The Elaboration Of A Set  
Of Voluntary Guidelines To Support The Progressive Realization Of The*

*Right To Adequate Food In The Context Of National Food Security: Second Session* <http://bit.ly/vJr11> [datum van gebruik 22 Nov 2009]

FAO 2004 *Final Report of the Chair: Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* <http://bit.ly/tbZzbY> [datum van gebruik 22 Nov 2009]

FAO 2006 *Food Security* <http://bit.ly/hDOTS3> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

FAO 2011 *FAO Council* <http://bit.ly/rGTCXz> [datum van gebruik 9 Oktober 2011]

FAO Datum Onbekend *Constitution of the Food and Agricultural Organization of the United Nations* <http://bit.ly/udam9k> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

FAO Datum Onbekend *The Constitutional Expression of the FAO Idea* <http://bit.ly/vRFUsP> [datum van gebruik 5 Okt 2009]

FAO Datum Onbekend *Food and Agricultural Organization* <http://bit.ly/9M7Ha1> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

FAO Datum Onbekend *World Food Summit* <http://bit.ly/b6Jjb7> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

FAO Datum Onbekend *World Food Summit: Five Years Later* <http://bit.ly/vVUiov> [datum van gebruik 15 Nov 2010]



FAO Datum Onbekend *World Food Summit: Five Years Later Reaffirms Pledge to Reduce Hunger* <http://bit.ly/vkqBU8> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

Health Systems Trust 2005 *National Health Act Proclaimed by the President* <http://bit.ly/sbm5T5> [datum van gebruik 10 Jun 2011]

ICESCR Ratification Campaign 2009 *ICESCR Comparism Document* <http://bit.ly/VbbF6> [datum van gebruik 10 Mei 2010]

ICRC 2010 *Annual Report* <http://bit.ly/ehQGXK> [datum van gebruik 6 Jan 2011]

Luttrell C en Quiroz S 2007 *Linkages Between Human Rights-Based Approaches and Empowerment* <http://bit.ly/eGBt4Y> [datum van gebruik 9 Des 2009]

MDG Monitor Datum Onbekend *MDG Profiles* <http://bit.ly/KH1nr> [datum van gebruik 18 Nov 2010]

Millennium Project Datum Onbekend *UN Millennium Project* <http://bit.ly/iONPE> [datum van gebruik 18 Nov 2010]

NEPAD Datum Onbekend *NEPAD Planning and Coordinating Agency* <http://bit.ly/g7947V> [datum van gebruik 28 Nov 2010]

Nobelprice.org 1998 *Autobiography Amartya Sen* <http://bit.ly/dAIDHU> [datum van gebruik 6 Des 2009]

OHCHR Datum Onbekend *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* <http://bit.ly/2REjMD> [datum van gebruik 18 Nov 2010]

Parker F 2011 *Black Tuesday: Secrecy Bill Passes in Parliament*  
<http://bit.ly/v8yCfe> [datum van gebruik 27 Nov 2011]

Piron L-H 2003 *Learning from the UK Department for International Development's Rights-Based Approach to Development Assistance*  
<http://bit.ly/rwtPX3> [datum van gebruik 6 Des 2010]

Sabinet 2011 *Protection of State Information 2010* <http://bit.ly/vR0Jtg>  
[datum van gebruik 25 November 2011]

SA Health Info Datum Onbekend *National Food Consumption Survey*  
<http://bit.ly/vjqEyu> [datum van gebruik 16 Aug 2011]

SA Info 2011 *New Era as South Africa joins BRICS* <http://bit.ly/hAKq99>  
[datum van gebruik 10 Jun 2011]

SAOG Datum Onbekend *Regional Early Warning System* <http://bit.ly/u9jIEi>  
[datum van gebruik 6 Jan 2011]

SAPA 2011 *Secrecy Bill: Black Tuesday 'not the end of the road'*  
<http://bit.ly/tdPS4h> [datum van gebruik 25 November 2011]

SARHK Datum Onbekend *Reports* <http://bit.ly/vndoex> [datum van gebruik  
11 Sep 2011]

SARHK Datum Onbekend *Media Statement by the South African Law Reform Commission Concerning Project 25: Statutory Law Revision*  
<http://bit.ly/u8Pkzm> [datum van gebruik 16 Aug 2011]

Sibanda K 2011 *A Dark Day for SA's Democracy* <http://bit.ly/sSykvy> [datum van gebruik 25 November 2011]

South African Social Security Agency 2010 *You and Your Grants 2010/2011* <http://bit.ly/tecu2s> [datum van gebruik 8 Jun 2010]

Stats SA Datum Onbekend *General Household Survey* <http://bit.ly/tlSYh1> [datum van gebruik 11 Aug 2011]

Stats SA Datum Onbekend *Labour Force Survey* <http://bit.ly/sRhlnp> [datum van gebruik 11 Aug 2011]

Stats SA 2006 *Income and Expenditure Survey* sien <http://bit.ly/ssn6FV> [datum van gebruik 11 Aug 2011]

Stats SA 2007 *Community Survey* <http://bit.ly/uVRYdB> [datum van gebruik 11 Aug 2011]

Stats SA 2009 *General Household Survey 2009* <http://bit.ly/tOFyYt> [datum van gebruik 11 Aug 2011]

Tomas A 2005 *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners* <http://bit.ly/sl1QhM> [datum van gebruik 4 Maart 2010]

United Nations Treaty Collection 2010 *Charter of the United Nations* <http://bit.ly/tGgnez> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

United Nations Treaty Collection 2010 *International Covenant on Civil and Political Right* <http://bit.ly/vjb1kp> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

United Nations Treaty Collection 2011 *Status: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* <http://bit.ly/bLdtfE> [datum van gebruik 3 Nov 2011]

UNDG Datum Onbekend *English Learning Package* <http://bit.ly/viiMAj> [datum van gebruik 16 Aug 2011]

UNDP Datum Onbekend *Goal 1: Eradicate Extreme Poverty and Hunger* <http://bit.ly/4KQSxR> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

UNDP Datum Onbekend *Goal 7: Ensure Environmental Sustainability* <http://bit.ly/4eN9xJ> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

UNDP Datum Onbekend *Millennium Development Goals Summit* <http://bit.ly/cMgrDS> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

UNDP Datum Onbekend *Origins of the Human Development Approach* <http://bit.ly/7o5io8> [datum van gebruik 16 Aug 2011]

Verenigde Nasies 2000 *Millennium Summit* <http://bit.ly/sEBG7o> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

Verenigde Nasies 2005 *The 2005 World Summit: High Level Plenary Meeting of the 60th Session of the General Assembly 14-16 September 2005* <http://bit.ly/rrMVYc> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

Verenigde Nasies 2008 *High-Level Event on the Millennium Development Goals* <http://bit.ly/spvJ9T> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

Verenigde Nasies 2009 *Non-Governmental Liaison Service (UN-NGLS)* <http://bit.ly/rqZrL3> [datum van gebruik 6 Jan 2010]

Verenigde Nasies Datum Onbekend *HRBA Portal* <http://bit.ly/6MH5ZB>  
[datum van gebruik 10 April 2010]

Verenigde Nasies Datum Onbekend *HRBA Portal* <http://bit.ly/uUs094>  
[datum van gebruik 10 April 2010]

Verenigde Nasies Datum Onbekend *HRBA Portal* <http://bit.ly/uYHFzX>  
[datum van gebruik 10 April 2010]

Verenigde Nasies ESCAP Datum Onbekend *Sustainable Agriculture and Food Security in Asia and the Pacific* <http://bit.ly/11IX6M> [datum van gebruik 11 Aug 2011]

Verenigde Nasies Datum Onbekend *UN Millennium Campaign* <http://bit.ly/fMBJv> [datum van gebruik 16 Nov 2010]

WHO Datum Onbekend *Food Security* <http://bit.ly/sa7sUJ> [datum van gebruik 9 Nov 2009]

World Association of Girl Guides and Girl Scouts Datum Onbekend *The Right to Food: A Window on the World* by <http://bit.ly/rKrQUp> [datum van gebruik 16 Nov 2010]

Ziegler J Datum Onbekend *What is the Right to Food?* <http://bit.ly/sLldQl>  
[datum van gebruik 16 Nov 2010]

Zuma J 2011 *State of the Nation Address 2011* beskikbaar by <http://bit.ly/aOaQMn> [datum van gebruik 10 Mei 2011]

## **Verhandeling**

Terblanche *Die Landelike Swart Vrou se Reg op Grondbeheer*

Terblanche A *Die Landelike Swart Vrou se Reg op Grondbeheer*  
(LLM-Verhandeling Noordwes-Universiteit 2006)

## **Voordrag**

Terblanche A "Towards the Enhancement of Human Security through Transboundary Protected Areas" voordrag gelewer tydens die *TraProBio International Conference* gehou 11-12 November 2010 te Giessen, Duitsland

## **Ander**

De Klerk M, Drimie S, Aliber M, Mini S, Mokoena R, Randela R, Modiselle S, Roberts B, Vogel B, De Swardt C en Kirsten J *Food Security in South Africa: Key Policy Issues for the Medium Term* (HSRC 2004)

FAO 2006 *The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level* beskikbaar by <http://bit.ly/tPhO3I>

FAO 2009 *Budget Work to Advance the Right to Food* beskikbaar by <http://bit.ly/Xg1xH>

FAO 2009 *Guide on Legislating for the Right to Food* beskikbaar by <http://bit.ly/uyQwoc1>

FAO 2009 *Guide to Conducting a Right to Food Assessment* beskikbaar by <http://bit.ly/vGB8fp>

FAO 2009 *Methodological Toolbox on the Right to Food* beskikbaar by <http://bit.ly/Yg9Kz>

FAO 2009 *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food* beskikbaar by <http://bit.ly/uYHIQH>.

FAO 2009 *Right to Food Curriculum Outline* beskikbaar by <http://bit.ly/v4zR7t>

FAO 2010 *Right to Food Assessment Checklist: Assessing the Right to Food in the National Development Context* beskikbaar by <http://bit.ly/vGNZ6g>

Faulkner D en Loewald C *Policy Change and Economic Growth: A Case Study of South Africa* (Nasionale Tesourie 2008)

Maplecroft *Food Security Index 2011* beskikbaar by <http://bit.ly/r2e602>

Maxwell D en Wiebe K *Land Tenure and Food Security: A Review of Concepts, Evidence, and Methods: LTC Research Paper 129* (Land Tenure Centre University of Wisconsin Madison 1998)

Prinsloo JW *The Saving Behaviour of the South African Economy* (Suid-Afrikaanse Reserwebank 2000)

WHO 2010 *WHO Global Network of Institutions for Scientific Advice on Nutrition* beskikbaar by <http://bit.ly/xBfvyM>