

Outeurs: A Terblanche en GJ Pienaar

**RAAMWERKWETGEWING TER VERWESENLIKING VAN DIE REG OP TOEGANG TOT
VOLDOENDE VOEDSEL**

ISSN 1727-3781



2012 VOLUME 15 No 5

<http://dx.doi.org/10.4314/pej.v15i5.6>

RAAMWERKWETGEWING TER VERWESENLIKING VAN DIE REG OP TOEGANG TOT VOLDOENDE VOEDSEL

A Terblanche*

GJ Pienaar**

1 Inleiding en kontekstualisering

Voedselsekerheid word in verskeie Suid-Afrikaanse regeringsverslae as 'n ontwikkelingsprioriteit gelys.¹ Ten spyte van dié prioritisering en ten spyte van die feit dat Suid-Afrika tans voedsel-selfonderhoudend is,² bly voortgesette voedseltekorte 'n daaglikse realiteit vir ongeveer 35% van die Suid-Afrikaanse bevolking.³

Tot op datum van skrywe manifesteer die regering se verbintenis tot voedselsekerheid in verbandhoudende (en dikwels gefragmenteerde)⁴ beleide,⁵ strategieë,⁶ programme⁷

* Anél Terblanche. LLB (PU vir CHO); LLM, LLD, (NWU). Senior Lektor, Fakulteit Regte, Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus). E-pos: anel.terblanche@nwu.ac.za. Hierdie bydrae is gebaseer op dié skrywer se proefskrif getiteld *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse Wetgewing: 'n Menseregte-gebaseerde Benadering* (LLD-proefskrif NWU 2011). Finansiële bystand deur die Nasionale Navorsingstigting word hiermee erken. Menings uitgespreek en gevolgtrekkings wat bereik is, is dié van die outeurs en moet nie noodwendig aan hierdie instansie gekoppel word nie.

** Gerrit Pienaar. B Jur et Com, LLB, LLD (PU vir CHO). Professor, Fakulteit Regte, Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus). E-pos: gerrit.pienaar@nwu.ac.za.

1 Sien bv Die Presidensie *Together Doing More and Better* en Zuma 2011 bit.ly.

2 Du Toit *et al* 2011 bit.ly.

3 Du Toit *et al* 2011 bit.ly. Sien ook De Klerk *et al Food Security in South Africa* 3; Labadarius *et al Assessment of Food Insecurity in South Africa* 11; en De Schutter 2011 bit.ly.

4 Die regering se verbintenis tot voedselsekerheid strek oor verskillende regeringsfere en regeringsdepartemente (onder andere die: (a) Departement van Landbou, Bosbou en Vissery; (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) en word gevolglik dikwels as gefragmenteerd beskryf. Sien Brand "Right to Food" 181 en Khoza 2004 SAJHR 664.

5 Sien bv Departement van Landbou, Bosbou en Vissery *Food Security Policy*. Sien ook Departement van Landbou *Policy on Agriculture in Sustainable Development*.

6 Sien veral die Departement van Landbou *Integrated Food Security Strategy*. Sien ook die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming *Comprehensive Rural Development Strategy*.

7 Sien bv die: (a) Departement van Landbou *Household Food Production Programme*; (b) Departement van Landbou *Ilima-Letsema Campaign*; (c) Departement van Landbou *Integrated Food Security and Nutrition Programme*; (d) Departement van Landbou *Comprehensive Agricultural Support Programme*; (e) Departement van Landbou *Land Redistribution for Agricultural Development Programme*; (f) Departement van Landbou *LandCare Programme*; (g) Departement van Waterwese *Danida Integrated Water Resources Management II Programme*; (h) Departement

en sektorale wetgewing,⁸ met die fokus op voedselproduksie, -verspreiding, -veiligheid en -bystand.⁹

Sedert 2009 is 'n paradigmaskuif binne die internasionale voedselsekerheidsdebat aangemoedig, naamlik om voedselsekerheidsinisiatiewe op die reg op voldoende voedsel te begrond. Die Verenigde Nasies se Sekretaris-Generaal, Ban Ki-Moon,¹⁰ het tydens die *High-Level Meeting on Food Security for All*¹¹ 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.¹²

Die Verenigde Nasies se Spesiale Rapporteur vir die Reg op Voedsel, De Schutter,¹³ 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

van Basiese Onderwys *National School Nutrition Programme*; (i) Departement van Gesondheid *Integrated Nutrition Programme*; Departement van Openbare Werke *Community-Based Public Works Programme*; en (j) Departement van Maatskaplike Ontwikkeling *Poverty Relief Programme*. 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 bit.ly.

- 8 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 die *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), natuurlike hulpbronne (bv die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* 107 van 1998) en gesondheid-sorgdienste (bv die *National Health Act* 61 van 2003 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)).
- 9 Sien para 2 van hierdie bydrae vir 'n omskrywing van "voedselsekerheid."
- 10 Toespraak deur Mnr Ban Ki-Moon tydens die *High-Level Meeting on Food Security for All* soos aangehaal in De Schutter 2009 bit.ly.
- 11 Die *High-Level Meeting on Food Security for All* het gedurende 26-27 Januarie 2009 te Madrid, Spanje plaasgevind.
- 12 Let wel internasionale instrumente verwys na die reg op voedsel of die reg op voldoende voedsel. A 27(1)(b) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 verskans egter die reg op *toegang tot* voldoende voedsel. Dié onderskeid sal in para 2 van hierdie bydrae aandag geniet. Vir doeleindes van hierdie bydrae word daar kollektief na die verskillende verskyningsvorme 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.
- 13 De Schutter 2009 bit.ly.

also have to ground these efforts on the *right to food as a human right*.¹⁴ 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.

Gedurende 'n 2011¹⁵ besoek aan Suid-Afrika het De Schutter¹⁶ 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 geografiese verspreiding, geslag en ras betref) aan te spreek. Gevolglik moedig De Schutter¹⁷ aan dat die uitkomsgebaseerde benadering¹⁸ wat tans gevolg word, versterk moet word deur 'n menseregte-gebaseerde benadering. Deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, word voedselsekerheid nie slegs gekomplementeer met dimensies van waardigheid, deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid, deelname en bemagtiging nie,¹⁹ maar ook die erkenning van regte, deurdat die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernaamlik die reg op voldoende voedsel, beskou word.²⁰

In die Suid-Afrikaanse konteks sal veral 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*) gevolglik 'n sentrale rol binne 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid speel. Artikel 27(2) van die *Grondwet* kwalifiseer

14 Eie beklemtoning. Sien para 2 van hierdie bydrae vir 'n omskrywing van "die reg op voldoende voedsel."

15 7-15 Julie 2011.

16 De Schutter 2011 bit.ly.

17 De Schutter 2011 bit.ly.

18 Die Presidensie *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 *Guide to the Outcomes Approach* 13. Uitkoms 7, naamlik *Vibrant, Equitable and Sustainable Rural Communities and Food Security for All*, bevat vyf uitsette, waaronder verbeterde toegang tot bekostigbare en diverse voedsel 'n uitset is. Sien in hierdie verband Die Presidensie *Measurable Performance and Accountable Delivery* 2-4.

19 Mechlem 2004 *ELJ* 648. Sien ook De Schutter 2009 bit.ly; De Schutter 2011 bit.ly; en FAO *Voluntary Guidelines* 6.

20 FAO *Voluntary Guidelines* 6. 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."

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)²¹ vervat in toenemende mate te verwesenlik. Soos reeds aangedui, manifesteer die Suid-Afrikaanse regering se verbintenis tot voedselsekerheid in verbandhoudende beleide, strategieë en programme, welke inisiatiewe in die lig van artikel 27(2) as *ander maatreëls* beskou word.

Wat *wetgewende maatreëls* betref moet daar egter aangedui word dat, behalwe vir verbandhoudende sektorale wetgewing, daar tans geen geïntegreerde en oorkoepelende wet (of anders gestel 'n *raamwet*) bestaan wat effek aan die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet*, verleen nie. Hierdie toedrag van sake is ten spyte van 'n poging gedurende 2001/2002 tot 'n konsepwetsontwerp, naamlik die *National Food Security Draft Bill*. Dié poging het egter nooit verder as 'n konsepwetsontwerp gevorder nie. Alhoewel die Konsepwetsontwerp onder paragraaf 4.5 van hierdie bydrae aandag sal geniet, het hierdie bydrae egter ten doel om op meer onlangse verwikkelinge met betrekking tot voedselsekerheidsinisiatiewe te fokus.

Raamwetgewing as *wetgewende maatreël* ter verwesenliking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte²² is nie 'n vreemde verskynsel in die Suid-Afrikaanse reg nie.²³

21 Naamlik elkeen se reg op toegang tot: (a) gesondheidsorgdienste, met inbegrip van reprodktiewe gesondheidsorg (a 27(1)(a)); (b) voldoende voedsel en water (a 27(1)(b)); en (c) maatskaplike sekerheid, met inbegrip van gepaste maatskaplike bystand indien hulle nie in staat is om hulself en hul afhanklikes te onderhou nie (a 27(1)(c)).

22 Brand "Introduction to Socio-Economic Rights" 3 dui aan dat gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte, naamlik aa 26(1) en 27(1) van die *Grondwet*, geformuleer word as *elkeen* (sien *Khosa v Minister of Social Development* 2004 6 SA 505 (KH) para 46-47) se reg op *toegang* tot die gestelde sosiale goedere eerder as die reg op die gestelde sosiale goedere self. A 26(1) van die *Grondwet* maak voorsiening vir elkeen se reg op *toegang* tot geskikte behuising en nie elkeen se reg op behuising nie. A 27(1) van die *Grondwet* maak voorsiening vir elkeen se reg op *toegang* tot (a) gesondheidsorgdienste; (b) voldoende voedsel en water; en (c) maatskaplike sekerheid 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 aa 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. Bogenoemde bespreking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte word bevestig in, onder andere, *Minister of Health v Treatment Action Campaign* 2002 5 SA 721 (KH) para 30. Sien ook Brand "Introduction to Socio-Economic Rights" 3 en De Waal en Currie *Bill of Rights Handbook* 568. Ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte sluit in aa 24(b); 25(5) en a 29(1)(b) van die *Grondwet*.

23 Khoza "Role of Framework Legislation" 188 voer aan dat raamwetgewing ter verwesenliking van sosio-ekonomiese regte, makliker toepassing vind in sterk grondwetlike omgewings waar menseregte as beregbare regte verskans word.

Voorbeelde van Suid-Afrikaanse raamwerkwetgewing sluit in die: *National Health Act*,²⁴ *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*,²⁵ *Nasionale Waterwet*,²⁶ *Behuisingswet*,²⁷ en die *Wet op Maatskaplike Bystand*.²⁸ Khoza²⁹ dui in hierdie verband aan dat:³⁰

[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.

In *Government of the Republic of South Africa v Grootboom*³¹ 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 behuisings³² 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*³³ at national level ... Each sphere of government must accept responsibility for the implementation of particular part of the programme³⁴

24 *National Health Act* 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*.

25 *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* 107 van 1998 (hierna die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*) as wetgewende maatreël uitgevaardig in terme van a 24(b) van die *Grondwet*.

26 *Nasionale Waterwet* 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*.

27 *Behuisingswet* 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*.

28 *Wet op Maatskaplike Bystand* 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*.

29 Khoza "Role of Framework Legislation" 199.

30 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 "Role of Framework Legislation" 199. Sien ook para 4.2 van hierdie bydrae vir 'n uiteensetting van die algemene aard van raamwerkwetgewing.

31 *Government of the Republic of South Africa v Grootboom* 2001 1 SA 46 (KH) (hierna die *Grootboom*-saak).

32 Soos verskans in a 26(1) van die *Grondwet*.

33 Eie beklemtoning.

34 Verwysend na gekoördineerde staatsbehuisingsprogram.

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*,³⁵ 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.³⁶

Daar is gevolglik aangedui dat die aanvaarding 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.³⁷

Artikel 27(1)(b) is tot op datum van skrywe nog nie judisieel as selfstaande reg geïnterpreteer nie. Tog dui die tekstuele ooreenkomste tussen artikels 26(2)³⁸ en 27(2)³⁹ van die *Grondwet* dat sodanige beroep op die aanvaarding van 'n nasionale omvattende en gekoördineerde raamwerkwet as *wetgewende maatreël* ook toegepas kan word binne die konteks van artikel 27(1)(b), naamlik die reg op toegang tot voldoende voedsel.⁴⁰ Khoza⁴¹ 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)⁴² van die *Grondwet* nakom nie en gevolglik is sodanige versuim oop vir grondwetlike toetsing.⁴³

35 Eie beklemtoning.

36 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 *Behuisingswet* 107 van 1997 reeds ten tye van die beslissing gepromulgeer is. Sien *Grootboom*-saak para 40. Sien in hierdie verband ook Khoza 2004 *SAJHR* 668-669 en Khoza "Role of Framework Legislation" 187.

37 *Grootboom*-saak para 40.

38 Naamlik: "Die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om binne sy beskikbare middele hierdie reg in toenemende mate te verwesenlik."

39 Naamlik: "Die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om binne sy beskikbare middele elk van hierdie regte in toenemende mate te verwesenlik."

40 Sien ook Khoza "Role of Framework Legislation" 192.

41 Khoza "Role of Framework Legislation" 192.

42 Wat betref die plig om redelike wetgewende maatreëls te neem om elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel in toenemende mate te verwesenlik.

43 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 2004 bit.ly 57-59 waarin gerapporteer word dat die reg op toegang tot voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse konteks, onvoldoende beskerm word.

Hierdie bydrae het teen bogenoemde agtergrond ten doel om 'n moontlike raamwerkwet vir die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die breë konteks van voedselsekerheid te bespreek. Meer spesifiek het hierdie bydrae ten doel om aan te dui hoe die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering in die voorgestelde raamwerkwet geakkommodeer kan word. Voordat dié moontlikheid egter sinvol bespreek kan word, sal onderliggende en funderende temas eerstens kortliks aangespreek word, naamlik die: (a) verband tussen voedselsekerheid en die reg op toegang tot voldoende voedsel; en die (b) toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling in die algemeen maar ook spesifiek met betrekking tot voedselsekerheid te volg.

2 Die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voedsel

Inaggenome die aanmoediging om voedselsekerheid op die reg op voedsel te begrond,⁴⁴ sal hierdie bydrae onvolledig wees indien die verband tussen voedselsekerheid en die reg op voedsel nie ook uiteengesit word nie.

Wat die *reg op voedsel* betref, word daar na artikel 11 van die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (hierna die *ICESCR*)⁴⁵ verwys as die belangrikste bron van die reg op voedsel in die internasionale konteks.⁴⁶ Die reg op 'n voldoende lewenstandaard word deur artikel 11(1) van die *ICESCR* toegelig deurdat 'n voldoende lewenstandaard volgens artikel 11(1) van die *ICESCR* voldoende voedsel

44 De Schutter 2009 bit.ly 2.

45 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. Vir 'n bespreking rakende Suid-Afrika se versuim om die *ICESCR* te ratifiseer sien ICESCR 2009 bit.ly en Blacksash 2010 bit.ly. A 39(1)(b) van die *Grondwet* as interpretatiewe gids 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 bepalinge 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.

46 Alston "International Law and the Right to Food" 164. Sien ook Khoza "Extrapolating from South Africa's Jurisprudence" 151; Khoza "Role of Framework Legislation" 193; Brand "Right to Food" 154, 157; Cohen en Brown "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*. Sien ook Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit* hfst 4 vir 'n bespreking van verdere internasionale en regionale instrumente met betrekking tot die erkenning, beskerming en verwesenliking van voedselverwante regte.

insluit.⁴⁷ 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.⁴⁸ Op versoek vir 'n beter omskrywing van die regte verwant tot voedsel in artikel 11 van die *ICESCR*, definieer *General Comment 12: The Right to Adequate Food*⁴⁹ dié regte as:⁵⁰

[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.

Die kerninhoud van die reg op voldoende voedsel impliseer volgens *General Comment 12*:⁵¹ (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.⁵²

47 Artikel 11(1) van die *ICESCR* lees: "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*, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions." Eie beklemtoning.

48 Sien Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit* para 4.2.4.1 vir 'n bespreking van die verband tussen die reg op voldoende voedsel en die reg om vry van honger te wees.

49 *CESCR General Comment 12* (hierna *General Comment 12*) is deur die *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (hierna die *CESCR*) op 12 Mei 1999 gedurende die 12de sessie van die *CESCR* gehou te Geneva, Switzerland 26 April-14 Mei 1999 uitgevaardig na aanleiding van 'n versoek gerig tydens die 1996 *World Food Summit*. Sien oogmerk 7.4(e) van die *FAO World Food Summit: Plan of Action*. Sien ook Ledesma "International Recognition" 24; Cohen en Brown "Right to Adequate Food" 225; en Brand "Right to Food" 156-157.

50 Ziegler Datum Onbekend bit.ly 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.

51 *General Comment 12* para 8.

52 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* bit.ly.

Voedselsekerheid is derhalwe 'n beleidskonsep en word in die internasionale reg in nie-bindende instrumente gebruik, byvoorbeeld in die deklarasies van die *World Food Summits*,⁵³ sonder dat daar noodwendig normatiewe inhoud aan die konsep toegevoeg word.⁵⁴ Voedselsekerheid as 'n beleidskonsep hou derhalwe, volgens Mechlem,⁵⁵ 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-bereiking van voedselsekerheid beteken die nie-bereiking van 'n beleidsdoelwit.⁵⁶ Aan die ander kant dui Mechlem⁵⁷ aan dat die reg op voldoende voedsel 'n erkende element van beide bindende en gewoonteregtelike internasionale reg met 'n bindende normatiewe inhoud is.⁵⁸ Maatreëls geneem ter verwesenliking van die reg op voldoende voedsel beteken gevolglik die implementering van 'n regsplig.⁵⁹ 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.⁶⁰

Mechlem⁶¹ 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.⁶² Die invloed van menseregte, insluitend die reg op

53 Sien Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit* paras 4.2.7.3-4.2.7.5 vir 'n bespreking van die FAO se *World Food Summits*.

54 Mechlem 2004 *ELJ* 643.

55 Mechlem 2004 *ELJ* 643-644.

56 Mechlem 2004 *ELJ* 643-644.

57 Mechlem 2004 *ELJ* 643.

58 Sien Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit* hfst 4 vir 'n bespreking van die reg op voldoende voedsel in die internasionale en regionale reg.

59 Mechlem 2004 *ELJ* 643.

60 Mechlem 2004 *ELJ* 644.

61 Mechlem 2004 *ELJ* 644.

62 Sodanige wye diskresie is natuurlik onderhewig aan regsbeperkings, bv regsbindende bepalings met betrekking tot handelaangeleenthede. 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 review*) kan wees. Die Suid-Afrikaanse Konstitusionele Hof het, wat die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte betref, 'n model van redelijkheidshersiening 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.

voldoende voedsel, op die formulering en implementering van beleid word egter soos volg deur Mechlem⁶³ aangedui, naamlik dat:

... human rights law constrains choices. Realisation of the right to food requires looking at outcomes⁶⁴ 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 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 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 reg⁶⁵ in aanmerking neem.⁶⁶ Weens die invloed van die reg op voldoende voedsel op beleidsformulering en -implementering, beteken dit dat staatsoptrede, hetsy beleid, strategieë, programme of *wetgewing*,⁶⁷ aan bogenoemde grondwetlike beginsels moet voldoen.⁶⁸ Die belang van dié invloed word aangedui as:⁶⁹

[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.

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

Chilton en Rose⁷⁰ dui byvoorbeeld aan dat:

[a]lthough one⁷¹ is a right that implies government obligation to uphold a state of being among individuals and the other defines a condition⁷² with no implicit governmental

63 Mechlem 2004 *ELJ* 644.

64 Naamlik voedselsekerheid.

65 *Rule of Law*.

66 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 para 3 van hierdie bydrae 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.

67 Soos bv die aanneming van 'n raamwerkwet wat in para 4 van hierdie bydrae voorgestel word.

68 Mechlem 2004 *ELJ* 644.

69 Mechlem 2004 *ELJ* 644.

70 Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1204.

obligation, they include parallel domains that address the importance of health, accessibility, and quality of food, and social acceptability of available foods.

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"⁷³ 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,⁷⁴ nie teenwoordig is nie, individue nie hul reg op voldoende voedsel kan uitoefen nie.⁷⁵

Tog word dit aangedui dat individue steeds voedseltekort kan ondervind ondanks genoegsame internasionale en plaaslike voedselproduksie en voedselvoorrade.⁷⁶ In ooreenstemming met dié besef beweeg die geleidelike fokus van nasionale voedselsekerheid na huishoudelike en individuele voedselsekerheid.⁷⁷ Die genoemde klemverskuiwing het gepaardgegaan met 'n hernude fokus op die individu se aanspraak tot voedsel en verbandhoudende regte⁷⁸ en gevolglik ook op gepaardgaande staatspligte en verantwoordingspligtigheid in verwesenliking van dié reg en ander

71 Naamlik die reg op voedsel.

72 Naamlik voedselsekerheid.

73 Naamlik voedselsekerheid.

74 Sien FAO *Voluntary Guidelines* 5.

75 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 "From Food Security to the Right to Food" 69.

76 Departement van Landbou *White Paper on Agriculture* para 2.2.

77 Sien Eide "From Food Security to the Right to Food" 73-74. Brand "Right to Food" 158 dui aan dat die *beskikbaarheid* van voedsel na *nasionale voedselsekerheid* verwys, naamlik die beskikbaarheid (insluitend geografiese beskikbaarheid) van nasionale voedselvoorrade (hetsy deur produksie, invoer of voorraad) maar ook die geleentheid om voedsel vir eie gebruik te produseer. Sien ook Departement van Landbou *White Paper on Agriculture* 1995 addendum A para 1 en Departement van Landbou *Integrated Food Security Strategy* 19. Sien ook Brand "Right to Food" 158 vir faktore wat die bestaan van voedselvoorrade en geleentheid om self voedsel te produseer beïnvloed. 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 *Integrated Food Security Strategy* 20-22. Die Departement van Landbou *White Paper on Agriculture* para 2.2 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. Brand "Right to Food" 158 dui gevolglik aan dat die *toeganklikheid* van voedsel verwys na *huishoudelike voedselsekerheid*, naamlik die vermoë van huishoudings en individue om toegang tot beskikbare voedsel te kry. Sien ook FAO *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 (insluitend toegang verkry by wyse van maatskaplike welsyn of gemeenskapsondersteuning). Toegang tot voldoende voedsel word egter dikwels weens finansiële, fisiese en maatskaplike faktore beperk.

78 Sien a 11 van die *ICESCR*.

verbandhoudende regte.⁷⁹ Voedselsekerheid is gevolglik gebruik om normatiewe inhoud aan die reg op voldoende voedsel in *General Comment 12* te gee.⁸⁰ Ziegler⁸¹ beskryf die situasie soos volg:

The *corollary*⁸² 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 Ziegler⁸³ en die *Food and Agricultural Organization* (hierna die *FAO*)⁸⁴ as die uitvloeisel⁸⁵ 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*,⁸⁶ 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.⁸⁷

79 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* (1948) erken asook gedurende 1966 in a 11 van die *ICESCR* 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 "From Food Security to the Right to Food" 69. Hierdie toedoen van sake blyk uit die aanvanklike klem op voldoende voedselproduksie en -voorrade en nie noodwendig toegang tot beskikbare voedsel nie. Sien in hierdie verband Eide "From Food Security to the Right to Food" 70. Sien Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit* para 2.2 vir 'n bespreking van die ontwikkeling van die begrip "voedselsekerheid." Literatuur regverdig egter 'n hernude fokus op die individu en sy/haar regte. Sien in hierdie verband Mechlem 2004 *ELJ* 633.

80 *General Comment 12* para 6.

81 Ziegler *Report on the Right to Food* para 15.

82 Eie beklemtoning.

83 Ziegler *Report on the Right to Food* para 15.

84 Sien bv die publikasies wat deel vorm van die *FAO se Methodological Toolbox on the Right to Food* (FAO 2009 bit.ly). Sien spesifiek *FAO Voluntary Guidelines* 6. 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* bit.ly.

85 *Corollary* soos na verwys deur Ziegler *Report on the Right to Food* para 15.

86 *FAO World Food Summit: Plan of Action*. 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 bit.ly en Hussein 2002 *Social Policy & Administration* 628.

87 Die reg op voldoende voedsel is gevolglik in *General Comment 12* para 6 gedefinieer na aanleiding van 'n versoek gedurende die *1996 World Food Summit* soos geformuleer in die *Rome Declaration and Plan of Action* doelstelling 4(e) as: "a means of achieving food security for all."

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*),⁸⁸ grondwetlik erken⁸⁹ en beskerm en waar daar 'n plig op die staat rus om dié reg⁹⁰ in 'n toenemende mate te verwesenlik,⁹¹ 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.⁹² 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.⁹³

Die staatsplig om te *verwesenlik* is tweeledig van aard, naamlik: (a) die staatsplig om te fasiliteer; en (b) die staatsplig om te voorsien.⁹⁴ Liebenberg⁹⁵ dui in dié verband aan dat:

88 Sien Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit* hfst 5 waarin a 27(1)(b) van die *Grondwet* bespreek word, naamlik elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel.

89 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 wettige beginsel van regeringsbeleid; en (c) implisiete erkenning deur die wye interpretasie van ander menseregte.

90 Eweneens ook van toepassing op die reg op 'n aanvaarbare lewenstandaard.

91 Artikel 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 Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit* hfst 5.

92 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*).

93 Eide "From Food Security to the Right to Food" 69. Voedselsekerheid word gevolglik deur Eide "From Food Security to the Right to Food" 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 para 3 van hierdie bydrae vir 'n kortlikse bespreking van voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit. Die situasie 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 bydrae.

94 Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

95 Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

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.⁹⁶ Sodanige *instaatstellende omgewing* verwys vir doeleindes van die huidige bydrae 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,⁹⁷ 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. Dit sluit onder andere in:⁹⁸ (a) *voedselstelsels* insluitend die produksie,⁹⁹ prosessering, verspreiding, bemarking en verbruik van veilige voedsel;¹⁰⁰ (b) *ekonomie en handel* insluitend internasionale handel, regulering van voedselpryse, fiskale en monetêre beleid;¹⁰¹ (c) *omgewingsaangeleenthede* insluitend toegang tot en volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne en rampbestuur;¹⁰² (d) *arbeidsaangeleenthede*,¹⁰³ veral verwysend na indiensnemingstrategieë; (e) maatreëls ter verwesenliking van verbandhoudende *menseregte*, onder andere, toegang tot gesondheidsorg,¹⁰⁴ onderwys¹⁰⁵ water en sanitasie,¹⁰⁶ grond,¹⁰⁷ maatskaplike sekerheid,¹⁰⁸ die erkenning

96 Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

97 Clover 2003 *African Security Review* 7.

98 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.

99 Insluitend nasionale voedselproduksie maar ook self produksie.

100 *General Comment 12* para 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.

101 Departement van Landbou *Integrated Food Security Strategy* 8-9.

102 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 FAO *World Food Summit: Plan of Action* (2006). Ook verwysend na die nadelige invloed wat klimaatsverandering, natuurlike en mensgemaakte rampe en moontlike nadeel wat die bevordering van biobrandstof vir voedselsekerheid inhou.

103 *General Comment 12* para 25.

104 *General Comment 12* para 25. Sien ook FAO *World Food Summit: Plan of Action* (2006).

105 *General Comment 12* para 25.

106 Sien ook FAO *World Food Summit: Plan of Action* (2006).

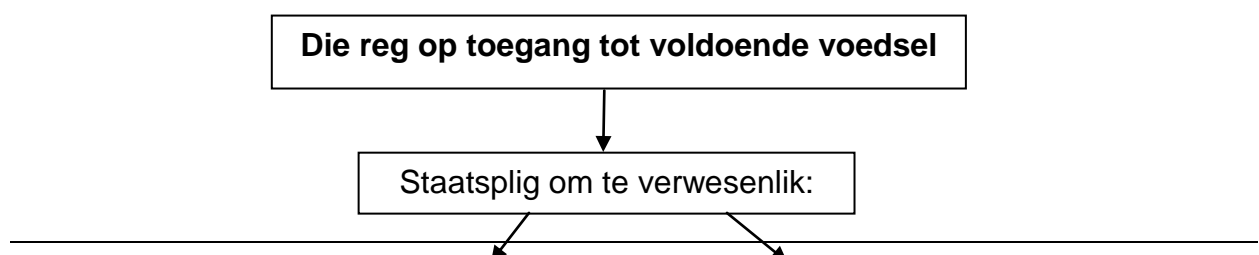
107 *General Comment 12* para 25 en FAO *World Food Summit: Plan of Action* (2006).

en beskerming van regte in eiendom; en (f) staatsveiligheid en 'n vreedsame en stabiele samelewing.¹⁰⁹ 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 lewensbestaan¹¹⁰ te verseker.¹¹¹

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 eie met die middele tot hul beskikking te verwesenlik nie. 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.¹¹²

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 regs aanspraak insluitend, in die laaste instansie, deur 'n openbare gefinansierde veiligheidsnet.¹¹³ Anders gestel, voedselsekerheid in die sin van fisiese, maatskaplike en finansiële toegang¹¹⁴ tot voldoende, gesonde en voedingryke voedsel¹¹⁵ ten alle tye om aan dieet en voedselvoorkeure vir 'n aktiewe en gesonde lewe te voldoen,¹¹⁶ 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:



108 *General Comment 12* para 25. Insluitende armoedeverligtingstrategieë.

109 Sien para 3 van hierdie bydrae vir 'n kortlikese verwysing na voedselsekerheid as element van menslike sekerheid (*human security*).

110 Insluitend voedselsekerheid.

111 *General Comment 12* para 15.

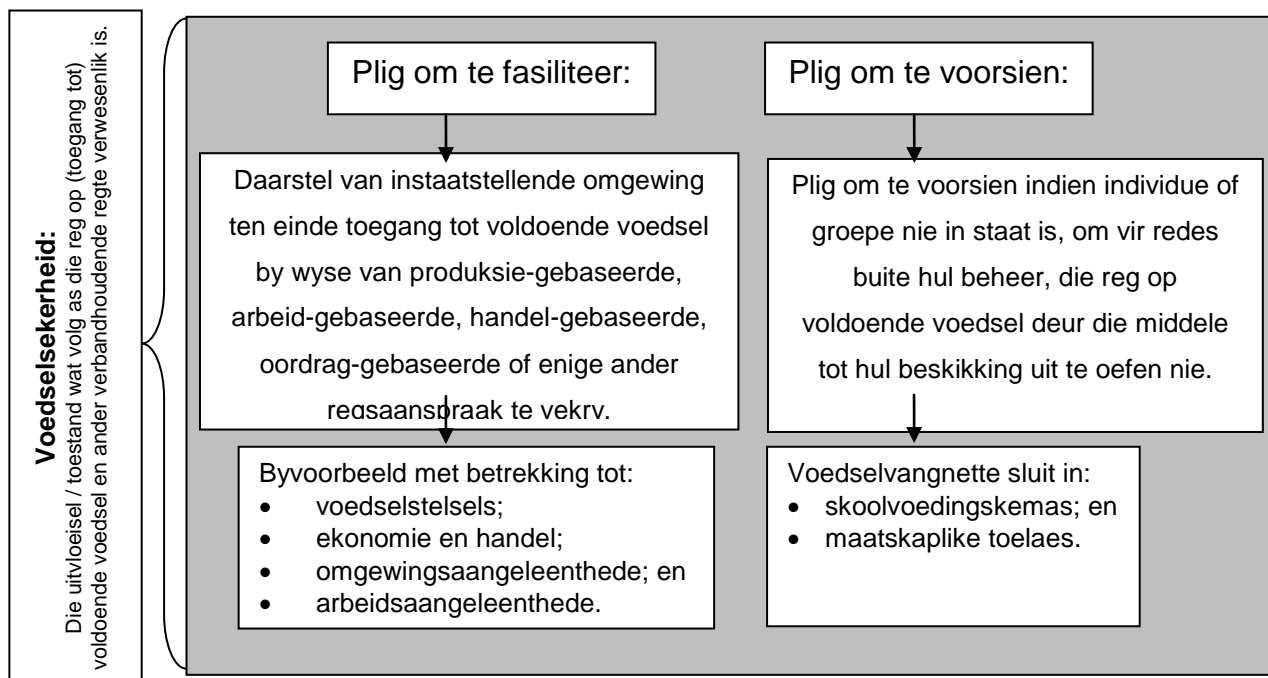
112 Sien Liebenberg *Socio-Economic Rights* 85.

113 Mechlem 2004 *ELJ* 634 met verwysing na Sen *Poverty and Famines* 8.

114 Huishoudelike voedselsekerheid.

115 Verwysend na nasionale voedselsekerheid, naamlik die beskikbaarheid van voedsel hetsy deur die bestaan van nasionale voedselproduksie, -voorrade, invoer van voedsel of deur self produsering.

116 Departement van Landbou *Integrated Food Security Strategy* 15.



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.

3 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid

3.1 *Agtergrond*

In paragraaf 1 van hierdie bydrae is die stelling gemaak dat deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, voedselsekerheid met dimensies van waardigheid, deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid, deelname en bemagtiging gekomplimenteer word en dat die bereiking van voedselsekerheid dienooreenkomstig, soos in paragraaf 2 van hierdie bydrae bespreek is, as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernaamlik die reg op voldoende voedsel, beskou word.¹¹⁷

¹¹⁷ FAO *Voluntary Guidelines* 6. 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, 244 / 638

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 armoedeverligting¹¹⁸ te volg.¹¹⁹ Voedselsekerheid word in die algemeen as 'n ontwikkelingsdoelwit beskou.¹²⁰

'n Menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkeling word in sy eenvoudigste vorm omskryf as:¹²¹

... 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.

Bogenoemde definisie behels, volgens Tomas,¹²² dat 'n menseregte-gebaseerde benadering: (a) menslike ontwikkeling ten doel het; (b) poog om menslike ontwikkeling

but also proposing ways and tools by which that goal is achieved. Application of human rights principles is integral to the process."

118 Die konsep van voedselsekerheid/voedseltekort is nou verbonde aan armoede in 'n land. Sien bv Departement van Landbou, Bosbou en Visserij *Food Security Policy 7*.

119 Sien Mapulanga-Hulston 2009 SAJHR 307-308 en Maxwell 1993 ODI: *Briefing Paper 1*. Sien Hamm 2001 HRQ 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.

120 Sien bv UNDP *Millennium Development Goals* en UNDP *Human Development Report 27*. Volgens Eide "From Food Security to the Right to Food" 69 dien voedselsekerheid byvoorbeeld as 'n konteksuele parameter vir die assessering en bevordering van die reg op voldoende voedsel as 'n wenslike ontwikkelingsdoelwit. Ontwikkeling verwys in hierdie verband spesifiek na menslike ontwikkeling. Sien bv die UNDP *Human Development Report 22* se verwysing na *voedselsekerheid* as komponent van menslike sekerheid (*human security*). Vir meer inligting oor menslike sekerheid sien Khoza "Extrapolating from South Africa's Jurisprudence" 151; Ledesma "International Recognition" 23; en Galadima 2006 *African Renaissance* 143. Die ontwikkelingskomponente van menslike sekerheid (waarvan voedselsekerheid een is) word op voortgebou deur die 8 ontwikkelingsdoelwitte van die *Millennium Development Goals* waarvan doelwit 1 spesifiek die uitwissing van uiterste armoede en honger ten doel het. Sien UNDP *Millennium Development Goals*. Voedselsekerheid vind voorts toepassing binne die breë konteks van volhoubaarheid. *General Comment 12* para 7 dui in hierdie verband spesifiek 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 inkorporeer.

121 Tomas 2005 bit.ly. 'n Meer omvattende definisie word deur Maxwell 1993 ODI: *Briefing Paper 1* 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) ..."

122 Tomas 2005 bit.ly.

weens fundamentele redes en normatiewe oorwegings¹²³ op menseregte te baseer; en (c) beoog om kapasiteit te ontwikkel.

Van Leeuwen en Amollo¹²⁴ som 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 Schutter¹²⁵ 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.

In die 1997 *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*¹²⁶ 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.¹²⁷ 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 'n eie interpretasie tot die benadering gehad het en hoe dié benadering geoperasionaliseer moet word.¹²⁸ Weens inter-agentskapsamewerking op globale, regionale en nasionale vlak het 'n behoefte aan 'n gemeenskaplike begrip van hierdie benadering en die implikasies vir ontwikkelingsprogrammering ontstaan.¹²⁹ '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.¹³⁰

123 Naamlik verpligtinge wat deur die internasionale menseregteraaamwerk geskep word.

124 Van Leeuwen en Amollo 2009 *ESR Review* 22.

125 De Schutter 2009 bit.ly 2.

126 VN *Renewing the United Nations*..

127 VN Datum Onbekend bit.ly. Sodanige aanmoediging volg natuurlik op die feit dat die VN op die beginsels van vrede, geregtigheid, vryheid en menseregte gegrond is. Sien in hierdie verband VN Datum Onbekend bit.ly.

128 VN Datum Onbekend bit.ly.

129 VN Datum Onbekend bit.ly.

130 VN *Human Rights Based Approach to Development Cooperation*. Vir 'n verdere bespreking van die *Statement of Common Understanding* sien Sarelín 2007 *HRQ* 460-488 en McInerney-Lankford 2009 *JHRP* 51-82.

Die genoemde gemeenskaplike begrip van 'n menseregte-gebaseerde benadering is gevolglik verwoord in die volgende drie stellings, naamlik:¹³¹

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.¹³²
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 sectors¹³³ and in all phases of the programming process.
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.

Die *Statement of Common Understanding*¹³⁴ doen gevolglik 'n beroep dat menseregte standarde en beginsels ontwikkelingsamewerking moet lei. Sodanige menseregte beginsels sluit in: (a) die universele, interafhanklike, interverwante, onvervreembare en ondeelbare aard van menseregte;¹³⁵ (b) nie-diskriminasie en gelykheid;¹³⁶ (c) deelname

131 VN *Human Rights Based Approach to Development Cooperation*. Sedert die 2003 *Statement of Common Understanding* het die VN verskeie opleidingspublikasies vir die toepassing van 'n menseregte-gebaseerde benadering en ander verbandhoudende publikasies die lig laat sien. Sien bv UNDG Datum Onbekend bit.ly vir voorbeelde van sodanige opleidingspublikasies. Verdere publikasies is beskikbaar by VN Datum Onbekend bit.ly.

132 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 VN Datum Onbekend bit.ly.

133 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 VN Datum Onbekend bit.ly. Voorts sluit dit alle ontwikkelingsamewerking gerig op die bereiking van die MDGs in. Sien in hierdie verband VN Datum Onbekend bit.ly. Dienooreenkomstig die *Statement of Common Understanding*, volg die FAO 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid, soos veral uit die *Voluntary Guidelines* blyk en aangevul word deur die publikasies wat deel van die *Right to Food Methodological Toolbox* uitmaak. Sien ook VN *Human Rights Based Approach to Development Cooperation*.

134 Sien VN Datum Onbekend bit.ly.

135 Die *Statement of Common Understanding* bevestig dat menseregte universeel en onvervreembaar is, 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. Sien VN Datum Onbekend bit.ly. Menseregte geniet gevolglik, volgens die *Statement of Common Understanding*, gelyke status en kan dienoreenkoms nie in hiërargiese orde geplaas word nie. Sien VN Datum Onbekend bit.ly. Die interafhanklike en interverwante aard van menseregte word deur die *Statement of Common Understanding* toegelig deurdat die verwesenliking van een reg dikwels gedeeltelik of in geheel afhang van die verwesenliking van ander regte. Sien VN Datum Onbekend bit.ly. 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

en inklusiwiteit;¹³⁷ (d) verantwoordingspligtigheid;¹³⁸ en (e) die heerskappy van die reg.¹³⁹ Tesame met (f) aandag aan kwesbare groepe;¹⁴⁰ (g) bemagtiging;¹⁴¹ en (h) skakeling met menseregte standaarde,¹⁴² word daar dikwels na sodanige menseregte beginsels as die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering verwys.

van vergadering, betoging, linievorming en petisie; (a 17); vryheid van assosiasie (a 18); en die reg op regverdige administratiewe optrede (a 33). Sien Vidar "Right to Food and Other Human Rights" 141-159.

- 136 Met verwysing na aa 2 en 26 van onderskeidelik die *ICESCR* en die *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966). Sien VN Datum Onbekend bit.ly. Die beginsels van nie-diskriminasie en gelykheid vereis, volgens Tomas 2005 bit.ly, 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. Tomas 2005 bit.ly. Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205-1206 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.
- 137 Volgens die *Statement of Common Understanding* 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. Sien VN Datum Onbekend bit.ly. 'n Menseregte-gebaseerde benadering berus dienooreenkomstig 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 (Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205). Sekere voorvereistes bestaan om aktiewe, vrye en betekenisvolle deelname te verseker. So byvoorbeeld word toegang tot inligting, voldoende organisatoriese kapasiteit, deursigtigheid en bemagtiging vereis. Sien Tomas 2005 bit.ly; FAO *Voluntary Guidelines* 6; en Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205. Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 81 dui aan dat in 'n Suid-Afrikaanse konteks deelnemende *demokrasie* vereis dat individue die geleentheid gebied moet word om aan die besluitnemings-prosesse wat hom/haar raak, deel te kan neem. Sien Devenish "Constitutional Law" para 9; Currie en De Waal *Bill of Rights Handbook* 15 en Malherbe 2007 *TSAR* 599.
- 138 Volgens die *Statement of Common Understanding* is state en ander pligdraers verantwoordbaar vir die handhawing van menseregte. Sien VN Datum Onbekend bit.ly. 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 (VN Datum Onbekend bit.ly). Sien ook Tomas 2005 bit.ly; Mechlem 2004 *ELJ* 6.4.6; en FAO 2003 bit.ly.
- 139 VN Datum Onbekend bit.ly.
- 140 Sien, onder andere, Tomas 2005 bit.ly en Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205-1206.
- 141 Sien, onder andere, Tomas 2005 bit.ly en Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1205-1206. Bemagtiging word beskou as 'n noodsaaklike beginsel om ontwikkelingsstrategieë te begelei deurdat bemagtigde persone in staat is om aanspraak op hul regte te maak en sodanige regte meer effektief kan afdwing (Tomas 2005 bit.ly). Sien ook McClain "African Charter" 80. Deelname 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 (Tomas 2005 bit.ly). Sien ook FAO *Voluntary Guidelines* 6; Mechlem 2004 *ELJ* 646; FAO *Right to Food in Practice* 6; en Luttrell en Quiroz 2007 bit.ly.
- 142 Sien VN Datum Onbekend bit.ly se verwysing na menseregte standaarde in die *Statement of Common Understanding* punt 2. 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 (Tomas 2005 bit.ly).

Die belang wat 'n menseregte-gebaseerde benadering tot spesifiek voedselsekerheid vir die samelewing inhou, word deur die *Voluntary Guidelines*¹⁴³ aangedui as: (a) mense kan hul regerings verantwoordbaar hou; en (b) mense is deelnemers in die proses van menslike ontwikkeling, eerder as passiewe ontvangers.¹⁴⁴ Volgens Chilton en Rose¹⁴⁵ verleen 'n menseregte-gebaseerde benadering 'n meganisme waardeur die algemene publiek die regering verantwoordingspligtig hou. Mechlem¹⁴⁶ dui aan dat deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid te volg, voedselsekerheid gekomplementeer word deur dimensies van waardigheid,¹⁴⁷ erkenning van regte, deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid en bemagtiging.

Dienooreenkomstig bogenoemde beroep om 'n menseregte-gebaseerde benadering in die werksaamhede van agentskappe van die Verenigde Nasies, word die riglyne vervat in die *FAO se Voluntary Guidelines*¹⁴⁸ omskryf as 'n "human rights-based practical tool addressed to all States."¹⁴⁹ 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;¹⁵⁰ (b) deelname;¹⁵¹ (c) verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg;¹⁵² (d) bemagtiging;¹⁵³ en (e) dat alle menseregte universeel, ondeelbaar, onvervreembaar, interverwant en interafhanklik is.¹⁵⁴ Volgens die *Voluntary Guidelines*¹⁵⁵ word die volgende aspekte deur 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid beklemtoon:

- (a) die universele, onvervreembare ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte;¹⁵⁶

143 *FAO Voluntary Guidelines* 7.

144 Sien McClain "African Charter" 79 en Nouri-Naeini "Voluntary Guidelines" 296.

145 Chilton en Rose 2009 *AJPH* 1203.

146 Mechlem 2004 *ELJ* 648.

147 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 beklee is die reg op voedsel, onderwys, deelname in openbare aangeleenthede en billike geregtelike prosesse uitoefen.

148 Sien *FAO Voluntary Guidelines* 9-31.

149 *FAO Voluntary Guidelines* 2.

150 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*.

151 Sien bv riglyne 2.6, 3.7-3.8, 5.4, 8.6, 14.5 en 17.4 van die *FAO Voluntary Guidelines*.

152 Sien bv riglyne 1, 3.9, 5.3, 8.1, 8.10, 12.2 en 13.3 van die *FAO Voluntary Guidelines*.

153 Sien bv riglyn 11 van die *FAO Voluntary Guidelines*.

154 Sien *FAO Voluntary Guidelines* 2. Sien ook Nouri-Naeini "Voluntary Guidelines" 296.

155 *FAO Voluntary Guidelines* 6.

156 Sien ook *FAO Voluntary Guidelines* 2.

- (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.

Die waarde van 'n menseregte-gebaseerde benadering sal veral in die hieropvolgende paragraaf 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 voedsel sal dui deurdad sodanige raamwerkwet 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid in Suid-Afrika sal bekend stel.¹⁵⁷

4 Raamwerkwetgewing as moontlike wetgewende maatreël

4.1 Agtergrond

In paragraaf 1 van hierdie bydrae is uitgelig dat buiten vir verbandhoudende sektorale wetgewing, daar tans geen geïntegreerde en oorkoepelende wet (of soos vroeër genoem, 'n raamwerkwet) bestaan wat effek aan die vereiste *wetgewende maatreëls* ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) en 27(2) van die *Grondwet*, verleen nie. Ook is uitgelig dat Khoza¹⁵⁸ van mening is dat die regering se versuim om tot op hede 'n omvattende en gekoördineerde raamwerkwet in hierdie verband te promulgeer, daarop neerkom dat die staat nie sy grondwetlike plig in terme van artikel 27(2) van die *Grondwet* nakom nie en gevolglik is sodanige versuim oop vir grondwetlike toetsing.

Binne die internasionale konteks is bogenoemde aanmaning tot die aanneming van raamwerkwetgewing 'n herhaling van die moontlikheid voorgestel deur *General Comment 12*,¹⁵⁹ naamlik dat staatspartye moet oorweeg om raamwerkwetgewing aan te

157 Khoza "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.

158 Khoza "Role of Framework Legislation" 192.

159 *General Comment 12* para 29.

neem as 'n instrument ter implementering van nasionale strategieë¹⁶⁰ rakende die reg op voldoende voedsel.¹⁶¹ Die aanneming van raamwerkwetgewing ter verwesenliking van verskeie ander sosio-ekonomiese regte word ook deur die *CESCR* voorgestel,¹⁶² spesifiek met betrekking tot die reg op: (a) geskikte behuising;¹⁶³ (b) die reg op onderrig;¹⁶⁴ en (c) die reg op water.¹⁶⁵

Gedurende 2001/2002 het die Suid-Afrikaanse Nasionale Departement van Landbou¹⁶⁶ voorgestel dat die gefragmenteerde benadering tot voedselsekerheid wat in Suid-Afrika gevolg word, aangespreek moet word. Gevolglik is 'n konsepwetsontwerp, naamlik die *National Food Security Draft Bill* (hierna die Konsepwetsontwerp), opgestel in 'n poging om, onder andere, die voedselverwante aktiwiteite van verskillende regeringsdepartemente te integreer. Alhoewel bogenoemde poging nie verder as 'n konsepwetsontwerp gevorder het nie en boonop inhoudelike kritiek vanuit verskeie oorde ontlok het,¹⁶⁷ het argumente vir die aanneming van 'n raamwerkwet gedurende 2002-2004 toegeneem¹⁶⁸ maar sedert 2004 is daar op plaaslike bodem 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*.¹⁶⁹ Die *Guide on Legislating for the Right to Food*¹⁷⁰ doen 'n beroep vir grondwetlike en wetgewende aksie asook die koördinering van institusionele raamwerke ten einde die kruis-sektorale dimensie van die reg op voedsel

160 Eweneens ook van toepassing op ander maatreëls soos beleide en programme.

161 Sien in die algemeen Khoza 2004 *SAJHR* 668; Khoza "Role of Framework Legislation" 187; en Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 19.

162 Khoza "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.

163 Sien OHCHR *General Comment 4* ter verwesenliking van a 9 van die *ICESCR*.

164 Sien *CESCR General Comment 13* para 52 ter verwesenliking van a 13 van die *ICESCR*.

165 Sien *CESCR General Comment 15* para 50 ter verwesenliking van aa 11 en 12 van die *ICESCR*.

166 Soos destyds bekend gestaan het. Sedert 2009 bekend as die Departement van Landbou, Bosbou en Vissery.

167 Sien bv SAMRK 2004 bit.ly 25-26 en Khoza 2004 *SAJHR* 682-683. Sien para 4.5 van hierdie bydrae waarin die tekortkominge van die Konsepwetsontwerp uitgelig word.

168 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. Die Departement van Landbou het egter gedurende 2002 gekies om eerder die *Integrated Food Security Strategy* (reeds afgekort na die *IFSS*) aan te neem.

169 *FAO Guide on Legislating for the Right to Food*.

170 *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* viii.

aan te spreek. Die *Guide on Legislating for the Right to Food*¹⁷¹ 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. 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.¹⁷²

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 maatreeël 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 die: (a) aard en omvang van raamwerkwetgewing in die algemeen;¹⁷³ (b) verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie;¹⁷⁴ (c) voordele wat 'n omvattende en gekoördineerde raamwerkwet in die Suid-Afrikaanse konteks kan bied; en (d) tekortkominge van die Konsepwetsontwerp as poging tot 'n raamwerkwet vir voedsel.¹⁷⁵

In ooreenstemming met die uitgangspunt van die hierdie bydrae, naamlik 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid, moet dit aangedui word dat:¹⁷⁶

... 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.

Dit moet gevolglik beklemtoon word dat hierdie bydrae nie ten doel het om 'n volledige raamwerkwet daar te stel nie, maar dat die bespreking en aanbevelings in hierdie

171 FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 5.

172 Sien para 4.2 van hierdie bydrae.

173 Sien para 4.3 van hierdie bydrae.

174 Sien para 4.4 van hierdie bydrae.

175 Sien para 4.5 van hierdie bydrae.

176 Khoza "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.

bydrae slegs gerig is op die insluiting van menseregte-beginsels in ooreenstemming met 'n menseregte-gebaseerde benadering.¹⁷⁷

4.2 Aard en omvang van raamwerkwetgewing¹⁷⁸

Raamwerkwetgewing word beskou as 'n komponent van 'n kontemporêre wetgewingsproses¹⁷⁹ en verwys na:

... a legislative technique used to address cross-sectoral issues and facilitate a cohesive, coordinated and holistic approach to them.¹⁸⁰

'n Raamwerkwet stel gevolglik breë regs- en operasionele beginsels daar sonder om noodwendig inhoud daaraan te verleen.¹⁸¹ Inhoud word by wyse van daaropvolgende maatreëls verleen, insluitend daaropvolgende wetgewing, regulasies, administratiewe besluite, beleide en finansiële maatreëls.¹⁸² Die algemene aard van raamwerk-wetgewing word opsommenderwys soos volg verwoord:¹⁸³

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.

Die primêre doelstelling van raamwerkwetgewing is om as 'n gekoördineerde hulpmiddel vir die implementering van, onder andere, nasionale strategieë en beleide te

177 Weens die multidimensionele, interdissiplinêre 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.

178 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.

179 Garrett 2005 *JCLI* 718. Sien ook Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 20.

180 *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57. Khoza "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*. Khoza "Role of Framework Legislation" 187 wys verder tereg daarop dat daar min literatuur of wetenskaplike werk oor die algemene aard, omvang en toepassing van die begrip in 'n nasionale konteks is.

181 Health Systems Trust 2005 bit.ly. Sien ook *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57.

182 *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57. Sien ook Health Systems Trust 2005 bit.ly.

183 *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 57.

dien.¹⁸⁴ Doelstellings wat hieruit voortvloei, soos deur Khoza¹⁸⁵ 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 staatsorgane, departemente en nie-regering rolspelers te verseker;¹⁸⁶ (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),¹⁸⁷ 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.¹⁸⁸

184 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.

185 Khoza 2004 *SAJHR* 672. Sien ook Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 20 en Garrett 2005 *JCLI* 741.

186 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.

187 Khoza "Role of Framework Legislation" 197.

188 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.

4.3 *Verband tussen raamwerkwetgewing, beleid en strategie*

Soos reeds aangedui, is die primêre doel van 'n raamwerkwet om as 'n gekoördineerde hulpmiddel vir die implementering van, onder andere, nasionale strategieë en beleide te dien.¹⁸⁹ In hierdie verband word daarop gewys dat:¹⁹⁰

... it seeks to get a systematically defined and complex process of implementation of the right started by, first and foremost, identifying duplications, gaps and obstacles encountered in implementing the current legislative and policy measures.

Khoza¹⁹¹ dui aan dat raamwerkwetgewing, as wetgewende maatreël, deel vorm van die heerskappy van die reg 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.¹⁹² Indien beleid nie deur spesifieke wetgewing gerig word nie, kan beleid voorsiening maak vir te veel buigsaamheid en onsekerheid.¹⁹³ 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.¹⁹⁴

Weens die moontlike insluiting van operasionele instrumente soos norme, aanwysers, tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte, word raamwerkwetgewing ook dikwels as 'n getransformeerde beleidsraamwerk¹⁹⁵ beskou, aangesien sodanige operasionele instrumente gewoonlik eerder in beleid as in wetgewing aangetref word.¹⁹⁶

189 Khoza 2004 SAJHR 672.

190 Khoza 2004 SAJHR 672.

191 Khoza 2004 SAJHR 669.

192 Khoza 2004 SAJHR 669-670.

193 Khoza 2004 SAJHR 669-670.

194 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 raamwerkwet is, bestaande beleid verskerp moet word en geïmplementeer moet word totdat die raamwerkwet aangeneem word en die beleid in lyn met die wet gebring word. Soos reeds aangedui, sien par 1 van hierdie bydrae, is daar tans geen omvattende en oorkoepelende nasionale raamwerkwet vir voedsel nie en word daar gevolglik op die *IFSS* gesteun.

195 *Transformed policy framework*.

196 Khoza "Role of Framework Legislation" 197. Khoza "Role of Framework Legislation" 197 dui aan dat deur bogenoemde operasionele implemente in 'n raamwerkwet in te sluit, die raamwerkwet 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 raamwerkwet as *radikaal transformerend* beskou word. Khoza "Role of Framework Legislation" 197 dui verder aan dat indien

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,¹⁹⁷ is daarin geleë dat indien die vereiste monitering (soos in die raamwerkwet vereis) nie nagekom word nie,¹⁹⁸ sodanige versuim nie bloot nie-nakoming van beleid- of strategiese maatreëls is nie, maar wel nie-nakoming van 'n wetgewende bepaling(s) is.

4.4 Voordele van raamwerkwetgewing

Gedurende 1999-2004¹⁹⁹ 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;²⁰⁰
- (b) die bereikbaarheid van die reg kan versterk deur voorsiening te maak vir konkrete remedies in gevalle van inbreukmaking;²⁰¹
- (c) menseregtenorme en grondwetlike beginsels kan afdwing;²⁰²
- (d) die onderlinge afhanklikheid van regte kan beklemtoon;²⁰³
- (e) as vertrekpunt vir die identifisering van skuiwergate en gapings in die bestaande regsraamwerk kan dien;²⁰⁴

die raamwerkwet slegs 'n liggaam of betrokke minister/amptenaar verplig om, onder andere, aanwysers te ontwikkel, sodanige insluiting matig transformerend is. Van die hoofpunte van kritiek teen die Konsepwetsontwerp sluit juis in die onbevredigende hantering van aanwysers, norme, teikens en doelwitte.

197 Hetsy deur insluiting van aanwysers, norme, teikens en doelwitte of deur die liggaam/amptenaar verantwoordelik vir die daarstel van sodanige operasionele instrumente te identifiseer.

198 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.

199 Sedert *General Comment 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.

200 Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 22; *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 4; en *FAO Right to Food in Practice* 15.

201 Khoza 2004 *SAJHR* 677.

202 Insluitend deursigtigheid, deelname en verantwoordingspligtigheid. Sien Khoza "Role of Framework Legislation" 194.

203 Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 21.

- (f) voorsiening kan maak vir beter koördinasie en verbeterde verantwoordingspligtigheid deur spesifieke verantwoordelikhede aan die verskillende regering-sfere, staatsdepartemente, -organe, -liggame en nie-regering rolspelers toe te ken;²⁰⁵
- (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;²⁰⁶ 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.²⁰⁷

'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*.²⁰⁸

Gevolge verbandhoudend met die afwesigheid van 'n nasionale oorkoepelende en geïntegreerde raamwerkwet word uitgelig as:²⁰⁹

... effects of maintaining a fragmented, and often weak and inadequate legislative system relating to the implementation of the right to sufficient food at the expense of people's basic needs, human dignity and life. Without such law, there is also no assured way of measuring progress in and monitoring the implementation of the right.

204 Khoza "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 "Role of Framework Legislation" 194.

205 Khoza 2004 SAJHR 677; Khoza "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.

206 Khoza "Role of Framework Legislation" 194; FAO *Guide on Legislating for the Right to Food* 4; en FAO *Right to Food in Practice* 15.

207 Khoza 2004 SAJHR 677; Coomans en Yakpo 2004 AHRLJ 22 en FAO *Right to Food in Practice* 15.

208 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. 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 "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 (ie those in desperate crisis)."

209 Khoza "Role of Framework Legislation" 197.

4.5 *Konsepwetsontwerp: National Food Security Draft Bill*

Soos aangedui,²¹⁰ was 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 verwezenlik.²¹¹

Die Konsepwetsontwerp maak voorsiening vir:

- (a) nasionale voedselsekerheid bestuursbeginsels;²¹²
- (b) instellings wat kruis-sektorale integrasie en koördinasie sal bestuur, koördineer en bevorder.²¹³ Die Konsepwetsontwerp maak spesifiek voorsiening vir die stigting, samestelling en werksaamhede van 'n: (i) 'n Nasionale Voedselsekerheid Adviserende Forum;²¹⁴ en (ii) Bestuurskomitee vir Voedselsekerheid.²¹⁵ Die Konsepwetsontwerp maak ook voorsiening vir die aanstelling en werksaamhede van 'n Nasionale Koördineerder;²¹⁶
- (c) prosedures vir samewerkende bestuur, wat insluit voedselsekerheid implementeringsplanne en -bestuursplanne;²¹⁷
- (d) bepalinge rakende geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur;²¹⁸
- (e) voedselsekerheidsbestuur samewerkingsooreenkomste;²¹⁹
- (f) konflikthantering;²²⁰
- (g) internasionale verpligtinge en ooreenkomste;²²¹ en
- (h) befondsing,²²² administrasie van die wet²²³ en oorgangsmatreëls.²²⁴

210 Sien para 4.1 van hierdie bydrae.

211 Ooreenkomstig a 27(2) van die *Grondwet*. Sien ook die langtitel tot die Konsepwetsontwerp asook Khoza "Role of Framework Legislation" 202. Die oogmerke, soos verwoord in die langtitel tot die Konsepwetsontwerp, sal onder para 6.6.2 van hierdie studie bespreek word.

212 Sien a 2 van die Konsepwetsontwerp.

213 Khoza "Role of Framework Legislation" 202.

214 Hierna die Nasionale Voedselsekerheidsforum of Forum. Sien aa 3-6 van die Konsepwetsontwerp.

215 Sien aa 7-12 van die Konsepwetsontwerp.

216 Sien aa 14-16 van die Konsepwetsontwerp.

217 *Co-operative governance*. Sien aa 17-22 van die Konsepwetsontwerp.

218 Sien aa 23-24 van die Konsepwetsontwerp.

219 Sien a 25 van die Konsepwetsontwerp.

220 Sien aa 26-31 van die Konsepwetsontwerp.

221 Sien aa 32-34 van die Konsepwetsontwerp.

222 Sien a 35 van die Konsepwetsontwerp.

Verskeie van bovermelde bepalings stem ooreen met die algemene aard en doelstellings van raamwerkwetgewing,²²⁵ naamlik die stel van rigtinggewende beginsels;²²⁶ die skep van strukture ten einde koördinasie tussen en verantwoordingspligtigheid van relevante staatsorgane, departemente en nie-regering rolspelers te verseker²²⁷ asook die harmonisering en integrasie van maatreëls.²²⁸ Volgens die voorrede het die Konsepwetsontwerp ten doel om as 'n raamwerk vir die integrasie 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.²²⁹

Soos vroeër gemeld, het die Konsepwetsontwerp egter onder hewige kritiek deurgeloopt. Coomans en Yakpo²³⁰ is byvoorbeeld van mening dat die Konsepwetsontwerp nie voldoende voorsiening maak vir hersiening van bestaande sektorale wetgewing nie 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."²³¹ Sonder om verder uit te brei, dui Khoza²³² aan dat die Konsepwetsontwerp nie aan die grondwetlike vereistes van deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid en deelname voldoen nie en ook nie

223 Onder "Administrasie van die Wet" word aangeleenthede soos boetes, delegasie, appèlle en die uitvaardiging van regulasies asook 'n model voedselsekerheidsbestuursverordeninge (*model food security management bylaws*) hanteer. Sien aa 36-43 van die Konsepwetsontwerp.

224 Sien aa 44-47 van die Konsepwetsontwerp.

225 Soos uiteengesit in par 4.2 van hierdie studie.

226 Sien a 2 van die Konsepwetsontwerp.

227 Sien aa 3-16 van die Konsepwetsontwerp.

228 Sien veral in hierdie verband samewerkende bestuur by wyse van voedselsekerheid implementeringsplanne en -bestuursplanne (aa 17-22); bepalings rakende geïntegreerde voedselsekerheidsbestuur (aa 23-24); en samewerkingsooreenkomste (a 25).

229 Sien a 7(3)(a) van die Konsepwetsontwerp. Die daarstel van sleutel-prestasie aanwysers is deur die Departement van Landbou *Integrated Food Security Strategy* para 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 *Right to Food* 25-26 en Khoza 2004 *SAJHR* 682-683. Sien ook par 4.6.1 van hierdie bydrae vir 'n bespreking van aanwysers, norme, teikens en doelwitte.

230 Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 32.

231 Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 32. Sien ook par 4.6.2 van hierdie bydrae vir 'n bespreking van deelname.

232 Khoza 2004 *SAJHR* 682.

voedselsekerheid of die reg op toegang tot voldoende voedsel omskryf nie. Voorts maak die Konsepwetsontwerp nie voorsiening vir die daarstel van maatstawwe en prioriteite nie en ook nie vir 'n lys van verbode gedrag of oortredings nie.²³³ 'n Ernstiger gebrek word deur Khoza²³⁴ uitgewys, naamlik dat die Konsepwetsontwerp nie voorsiening maak vir ernstig behoeftige mense nie.²³⁵

Dit is egter opmerklik dat bovermelde kritiek nie na die feit verwys dat die Konsepwetsontwerp grotendeels die produk van 'n bykans woordelike 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.²³⁶ 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 skrywers se opinie dat die *Guide on Legislating for the Right to Food* tesame met veral die *Voluntary Guidelines* waardevolle riglyne bevat ten einde sinvolle aanbevelings te kan maak rakende die wyses waarop sleutelemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering in die voorgestelde raamwerkwet geakkommodeer kan word.

4.6 'n Menseregte-gebaseerde benadering in die voorgestelde raamwerkwet

In paragrawe 1 en 3 van hierdie bydrae is 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid gemotiveer. Paragraaf 4.6 het ten doel om uit te lig hoe van die sleutel-elemente van 'n menseregte-gebaseerde benadering toepassing in die voorgestelde raamwerkwet kan vind. 'n Menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid kan in die voorgestelde raamwerkwet geakkommodeer word, deur die

233 Khoza 2004 *SAJHR* 682.

234 Khoza 2004 *SAJHR* 682.

235 Sien ook SAMRK 2004 bit.ly 25-26.

236 Sien bv Khoza 2004 *SAJHR* 682; Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 32; en SAMRK 2004 bit.ly 25-26.

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. Bepalings vir insluiting in die voorgestelde raamwerkwet sal vervolgens onder elk van bovermelde hoofde uitgelig word.

Verantwoordingspligtigheid en die heerskappy van die reg

Dit word verwesenlik deur die moontlike insluiting van die volgende bepalings, naamlik:

- (a) bepalings wat relevante liggame verplig tot behoorlike finansiële bestuur en finansiële verslagdoening ooreenkomstig die reg;²³⁷
- (b) bepalings rakende finansiële oudits, asook voorsiening vir ondersoeke rakende bedrog, korrupsie en ander vorme van finansiële wanbestuur en kriminele optrede binne die relevante liggame asook met betrekking tot die liggame se funksies, pligte en werksaamhede;²³⁸
- (c) geïntegreerde, regsgebaseerde monitering as funderende en rigtinggewende beginsel;²³⁹

237 Veral dienooreenkomstig 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*. Sien ook riglyn 12.2 van die *FAO Voluntary Guidelines* 24. 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. Sien bv in hierdie verband aa 4, 16(5)(d), 17(2), 22(2), 26 en 32(2) van die *Maatskaplike Bystandswet*; aa 9-11 van die *Suid-Afrikaanse Agentskap vir Maatskaplike Sekerheidswet*; aa 4, 23(1)(a), 69(5), 25(2)(d) en (k), 27(1)(a)(vi) en (viii), 41(8), 45(3) en 90-92 van die *National Health Act*; 3(4)-(6), 5(6), 7(2)(g), 7(3)(a)(ii), 7(4)(f), 10(4) en 11-12 van die *Behuisingswet*; aa 2(1)(e), 3(1)(a), 3(2), 4(1)(i)(ii), 6-9, 11(2)-(3), 12(4)-(7), 16, 18 van die *Maatskaplike Behuisingswet*; en hfst 5 van die *Nasionale Waterwet*.

238 Sien bv a 27(1)(b)-(c) van die *Maatskaplike Bystandswet* en a 107 van die *Nasionale Waterwet*.

239 Volgens die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 149 kan die voorgestelde raamwerkwet bydra om: (a) die verskil tussen tegniese monitering (*technical monitoring*) en menseregte monitering (*human rights monitoring*) toe te lig en 'n geïntegreerde moniteringstelsel in 'n land te bou. *Tegniese monitering*, verwys na die monitering van die regering se insette (uitgedruk by wyse van die aan-neming van relevante wetgewing, regulasies, programme, strategieë, beleide en projekte). Sien *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. *Menseregte monitering* verwys, volgens die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 149, 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. 'n Geïntegreerde (naamlik

- (d) aanwysers,²⁴⁰ norme, teikens en doelwitte²⁴¹ 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;
- (e) omskrywing van staatspligte;²⁴²
- (f) bepaling rakende (i) administratiewe appèl;²⁴³ (ii) judisiële appèl;²⁴⁴ (iii) *quasi-judisiële meganismes*²⁴⁵ asook gepaardgaande remedies;²⁴⁶ en

tegniese en menseregte monitoring) benadering tot monitoring word deur die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 151-152 voorgestel.

240 Insluitend (a) strukturele aanwysers; (b) prosesaanwysers; en (c) uitkomst aanwysers. Sien *FAO Right to Food in Practice* 23-24 vir 'n uiteensetting van elk. Sien ook riglyn 17.4 van die *FAO Voluntary Guidelines* 30 en Khoza "Role of Framework Legislation" 195-197.

241 Khoza "Role of Framework Legislation" 195 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. Indien die raamwerkwet self norme, teikens en doelwitte insluit sal die raamwerkwet volgens, Khoza "Role of Framework Legislation" 195, radikaal transformerend wees. Indien die raamwerkwet slegs die opdrag bevat dat norme, teikens en doelwitte vasgestel moet word, beskou Khoza "Role of Framework Legislation" 195 die raamwerkwet as matig transformerend. Sien ook riglyn 17.3 van die *FAO Voluntary Guidelines* 30. Ook uit ander raamwerkwetgewing blyk dit dat sodanige wetgewing voorsiening maak vir: (a) die aanwysing van instellings/amptenare verantwoordelik vir monitoring (op nasionale sowel as provinsiale en plaaslike vlak) (sien bv aa 21(2)(d), 25(2)(f), 31(3)(b), 32 en 47(3) van die *National Health Act*; aa 3(2)(c) en 6 van die *Behuisingswet*; aa 4(c)-(d) en 7(1)(d) van die *Housing Development Agency Act*; aa 12(e), 16(2), 25(5)(a), 24, 35(3)(c)(i)-(iii) en 45(1)(f) van die *Nasionale Omgewingsbestuurwet*; hfst 14 van die *Nasionale Waterwet*; en aa 3(1)(k), 4(1)(f), 11(3)(e) en 11(4)(a)(iv) van die *Maatskaplike Behuisingswet*) en (b) instellings/amptenare om aanwysers, norme, tyd-gedefinieerde teikens en doelwitte te bepaal, eerder as wat die aanwysers norme in die wetgewing self vervat word. 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*; aa 3(2)(a) en 3(3) van die *Behuisingswet*; a 8(2)(a) van die *Housing Development Agency Act*; 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*; a 22(d) van die *Nasionale Waterwet*; en aa 3(1)(j), 4(1)(a) en (f) en 14(2)(c) van die *Maatskaplike Behuisingswet*.

242 Met verwysing na a 7(2) van die *Grondwet*.

243 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."

244 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."

245 Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 171 verwys 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 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."

- (g) bepalings rakende (i) toegang tot inligting;²⁴⁷ (ii) die beskikbaarheid van verslae;²⁴⁸ (iii) die beskikbaarheidstelling van tegniese inligting;²⁴⁹ en (iv) die oordrag van inligting tussen staatsorgane.²⁵⁰

Deelname en samelewingsverteenwoordiging

Dit word verwesenlik deur die moontlike insluiting van:

- (a) openbare deelname en samelewingsverteenwoordiging as funderende en rigtinggewende beginsels;²⁵¹
- (b) bepalings waarin areas/gebiede waarbinne openbare deelname vereis word, geïdentifiseer word;²⁵²
- (c) bepalings rakende moontlike konsultasieprosesse;²⁵³
- (d) bepalings rakende burgerlike samelewingsverteenwoordiging;²⁵⁴

246 *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 165-173.

247 Die reg om inligting te soek, te ontvang en oor te dra tesame met, onder andere, vryheid van uitdrukking word deur die *FAO Voluntary Guidelines* 6 as kernkomponente van 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid beskou. Sien ook *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 122. Vidar "Right to Food and Other Human Rights" 155-156 dui in hierdie verband aan dat vryheid van uitdrukking en inligting gevolglik noodsaaklik is vir deursigtige en verantwoordingspligtige bestuur en dat dit burgers in staat stel om regeringsbeleid noukeurig te ondersoek en om korrupsie en wanbestuur oop te vleek.

248 Hou natuurlik verband met deelnemende demokrasie deurdat die publiek toegang tot inligting het en insette kan lewer.

249 Sien veral die belang van 'n *Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System (FIVIMS)* soos uitgelig in Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit* para 6.6.9.2.

250 Om, onder andere, samewerkende regering soos in aa 40-41 van die *Grondwet* vereis, te fasiliteer.

251 Dui gevolglik op die belang van openbare deelname in verdere maatreëls en optrede. Sien *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 157. 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.

252 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.

253 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

254 *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) duidelike seleksiekriteria en seleksieprosesse vir verteenwoordiging in geïdentifiseerde liggame/instellings;²⁵⁵ en
- (f) verbandhoudende bepalings rakende inligting en bemagtiging as voorvereiste vir deelname.²⁵⁶

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;²⁵⁷
- (b) 'n selfstaande klousule waarin diskriminasie (beide regstreeks en onregstreeks) verbied word;²⁵⁸
- (c) die voorsiening vir voldoende teenwoordigheid asook voldoende verteenwoordiging van spesifiek vroue en kwesbare groepe se belange op voorgestelde liggame;²⁵⁹
- (d) '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;²⁶⁰

255 *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. Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 162 is 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.

256 Sien onderskeidelik para 4.6.1 en 4.6.3 van hierdie bydrae.

257 Sien para 4.6.5 van hierdie bydrae.

258 Die beginsel van nie-diskriminasie as regsbeginself 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 regsbeplanning 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. Sien ook Coomans en Yakpo 2004 *AHRLJ* 19-20, 27.

259 Sien Terblanche *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.

260 *FAO Guide on Legislating for the Right to Food* 94. Sien bv Departement van Landbou *Integrated Food Security Strategy* 29 waarin verbandhoudende sektorale aangeleenthede aangedui word, naamlik die verbetering van toegang tot kredietfasiliteite aan, onder andere, vroue asook verbeterde

- (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;²⁶¹ en
- (g) verbandhoudende bepalings rakende toegang tot inligting en openbare deelname.²⁶²

Bemagtiging

Dit behoort in te sluit, maar is nie beperk tot, bepalings rakende: (a) volwasse onderrig en opleidingsprogramme;²⁶³ (b) opleiding aan voedingskundiges, regeringsamptenare

toegang tot voedselproduksie en voedselprosesseringstechnologie en enige ander tyd- en arbeidbesparende tegnologie vir, onder andere vroue. Sektorale aangeleentheid sluit bv landbou- en grondhervorming in. Die voorgestelde raamwet kan 'n algemene verwysing na die frase "ooreenkomstig die reg" bevat ten einde die toepassing van verskeie regsbindende bepalings (gedagtes aan veral a 9 van die *Grondwet* sowel as die *Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4* van 2000 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)) en ander maatreëls te inkorporeer. Ander raamwetgewing wat verdere bepalings 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*.

261 Die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food 94* 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 geleentheid. Sodanige ongelyke toegang tot geleentheid is dikwels die gevolg van vorige diskriminerende praktyke en gebruike. Gevolglik dui die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food 94* 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. Die insluiting van die volgende klousule in raamwetgewing word gevolglik deur die *FAO Guide on Legislating for the Right to Food 94* 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 maatreëls om gelyke geleentheid te skep, sluit bv regstellende aksie in, soos gereël in hfst 3 van die *Employment Equity Act 55* van 1998 (nie in Afrikaans beskikbaar nie) en die *Broad-Based Black Economic Empowerment Act 53* van 2003 (nie in Afrikaans beskikbaar nie).

262 Sien onderskeidelik para 4.6.1-4.6.2 van hierdie bydrae.

263 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 voedselveiligheidsgevaar. Lande word in riglyn 11.1 van die *FAO Voluntary Guidelines 23* 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. Ook die *FAO Right to Food in Practice 8-9* ondersteun opleiding aan, onder andere, voedingskundiges, kenners in voedselsekerheid, staatsamptenare soos beleidmakers en administrateurs en verteenwoordigers van die media.

en verteenwoordigers van die media;²⁶⁴ (c) algemene bewusmaking;²⁶⁵ asook (d) verbandhoudende bepalings met betrekking tot inligting en deelname.²⁶⁶

Rigtinggewende en funderende beginsels

In paragrawe 4.6.1 tot 4.6.4 is deurlopend na *rigtinggewende en funderende beginsels* verwys. Die insluiting van 'n stel rigtinggewende en funderende beginsels waaraan die ontwikkeling van beleid en regshervorming moet voldoen, is kenmerkend aan Suid-Afrikaanse raamwerkwetgewing.²⁶⁷ 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 begrond en optrede rig en sodoende kan 'n menseregte-gebaseerde benadering ook verdere toepassing vind. 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 raamwerkwet²⁶⁸ sowel as vir verdere wetgewende en ander maatreëls.²⁶⁹

264 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 FAO *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. 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.

265 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.

266 Sien onderskeidelik para 4.6.1-4.6.2 van hierdie bydrae.

267 Khoza 2004 SAJHR 672. Sien ook Coomans en Yakpo 2004 AHRLJ 20; en Garrett 2005 JCLI 741. 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*.

268 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*.

269 Insluitend die belang, toepassing en werking van dié beginsels in verbandhoudende programme, projekte, beleide en strategieë.

- (b) Sodanige beginsels moet in die lig van die oogmerke en doelstellings van die raamwerkwet²⁷⁰ (insluitend tegniese aspekte verbandhoudend tot voedselsekerheid) beginsels relevant tot die multidimensionele, 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: (i) deelname; (ii) verantwoordingspligtigheid; (iii) nie-diskriminasie en gelykheid; (iv) deursigtigheid; (v) menswaardigheid; (vi) bemagtiging; en (vii) heerskappy van die reg. Bykomend tot bogenoemde beginsels, en met verwysing na die *Voluntary Guidelines*,²⁷¹ word voorgestel dat die volgende beginsels ook ingesluit word, naamlik: (viii) die bevordering van demokratiese verteenwoordiging;²⁷² (ix) volhoubare ontwikkeling; (x) goeie bestuur;²⁷³ (xi) die eerbiediging, bevordering, beskerming en verwesening van menseregte en fundamentele vryhede;²⁷⁴ en (xii) die belang van samewerkende regering.²⁷⁵
- (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

270 Sowel as in antwoord tot die leemtes wat in die voorgestelde voorafgaande assessering geïdentifiseer is.

271 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.

272 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.

273 *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 verwesening van die reg op voedsel. *General Comment No 12* para 23 bepaal dat goeie bestuur noodsaaklik is tot die verwesening van alle menseregte, armoedeverligting en ten einde 'n bevredigende lewensbestaan vir almal te verseker.

274 Sien 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 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 verwesening van die reg op voedsel beter te laat geld.

275 Sien aa 40-41 van die *Grondwet*.

en verwesenlik,²⁷⁶ behoort geïdentifiseer te word, terwyl die ondeelbare, interverwante en interafhanklike aard van menseregte beklemtoon word.

5 Gevolgtrekking

Die aanneming van 'n raamwerkwet, soos voorgestel in hierdie bydrae, 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.

Dit is egter belangrik om te onthou dat die voorgestelde raamwerkwet (sowel as daaropvolgende optrede) ten minste aan die minimum standaard van *redelikheid*, soos deur die Konstitusionele Hof in die beregtig van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte vereis word, moet voldoen. Artikel 27(2) van die *Grondwet* verwys na *redelike* wetgewende en ander maatreëls. Dit sluit in dat wetgewing, beleide, strategieë en programme moet aan ten minste die volgende basiese standaarde voldoen, naamlik dat dié maatreëls.²⁷⁷

- (a) die verwesenliking van die reg moet kan fasiliteer;²⁷⁸
- (b) omvattend, samehangend en gekoördineerd moet wees en op 'n duidelike wyse verantwoordelikhede aan die verskillende regeringsfere toeken;²⁷⁹
- (c) gebalanseerd en buigbaar moet wees;²⁸⁰
- (d) gepaste voorsiening vir kort-, medium- en langtermyn behoeftes moet maak;²⁸¹
- (e) redelik aangeneem en redelik geïmplementeer moet word;²⁸²

276 Verwysend na die pligte vereis in a 7(2) van die *Grondwet*.

277 Liebenberg *Socio-Economic Rights* 152-153. Sien ook Currie en De Waal *Bill of Rights Handbook* 579-581; Brand "Introduction to Socio-Economic Rights" 47-52; Brand "Right to Food" 179; Pillay 2007 *ESR Review* 3-8 en Pillay 2005 *SALJ* 419-440. In *Khosa v Minister of Social Development* 2004 6 SA 505 (KH) par 44 (hierna die *Khosa*-saak) 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.

278 *Grootboom*-saak para 41.

279 *Grootboom*-saak paras 39-40. Sien veral Brand "Introduction to Socio-Economic Rights" 47-48 en Currie en De Waal *Bill of Rights Handbook* 580.

280 *Grootboom*-saak para 68, 78 en 95 asook *Minister of Health v Treatment Action Campaign* 2002 5 SA 721 (KH) para 68 (hierna die *TAC*-saak). In die lig van *Mazibuko v City of Johannesburg* 2010 4 SA 1 (KH) para 97 (hierna die *Mazibuko*-saak) moet die maatreëls ook gereeld hersien word.

281 *Grootboom*-saak para 43. Sien veral Brand "Introduction to Socio-Economic Rights" 49-51.

- (f) deursigtig moet wees en die inhoud moet effektief aan die publiek bekend gemaak word;²⁸³ en
- (g) korttermyn voorsiening moet maak vir diegene wie se behoeftes dringend is en wie in onhoudbare omstandighede leef.²⁸⁴

Bykomend tot bogenoemde, moet finansiële- en mensehulpbronne beskikbaar wees om die maatreëls te kan implementeer²⁸⁵ en maatreëls wat 'n aansienlike segment van die gemeenskap uitsluit, sal nie as redelik beskou word nie.²⁸⁶

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.²⁸⁷ In die *Grootboom*-saak²⁸⁸ dui die Konstitusionele Hof die belang van menswaardigheid in die grondwetlike standaard van redelikheid aan:²⁸⁹

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 treated as human beings. This is the backdrop against which the conduct of the respondents towards the appellants must be seen.

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

282 *Grootboom*-saak paras 40-43. In die *Grootboom*-saak para 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 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.

283 *TAC*-saak para 123. Sien veral Brand "Introduction to Socio-Economic Rights" 51-52.

284 *Grootboom*-saak para 44, 64, 68 en 99 asook *TAC*-saak para 78.

285 *Grootboom*-saak para 39. Sien ook Brand "Introduction to Socio-Economic Rights" 48-49.

286 *Grootboom*-saak para 44. Sien ook die *Mazibuko*-saak para 67.

287 *Grootboom*-saak para 43. Gepaste finansiële en menslike hulpbronne moet gevolglik beskikbaar gestel word vir die programme (*Grootboom*-saak para 39).

288 *Grootboom*-saak para 83.

289 Sien ook Liebenberg *Socio-Economic Rights* 153 en Liebenberg 2005 *SAJHR* 1-31.

sodoende dimensies van deelname, bemagtiging, verantwoordingspligtigheid, gelykheid en die verwesenliking van bestaande regte tot die bereiking van voedselsekerheid te voeg. Die aanneming van 'n raamwerkwet word dienooreenkomstig aanbeveel.

Bibliografie

Alston "International Law and the Right to Food"

Alston P "International Law and the Right to Food" in Eide A *et al* (reds) *Food as a Human Right* (United Nations University Tokyo 1984) 162-174

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 "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

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

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)

Clover 2003 *African Security Review*

Clover J "Food Security in Sub-Saharan Africa" 2003 *African Security Review* 5-15

Cohen en Brown "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

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

Currie en De Waal *Bill of Rights Handbook*

Currie I en De Waal J *The Bill of Rights Handbook* 5de uitg (Juta Kaapstad 2005)

De Klerk *et al Food Security in South Africa*

De Klerk M *et al Food Security in South Africa: Key Policy Issues for the Medium Term* (HSRC Kaapstad 2004)

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

Drimie en Mini *Food Security and Sustainable Development*

Drimie S en Mini S *Food Security and Sustainable Development in Southern Africa* (HSRC Kaapstad 2003)

Du Plessis 2007 *Politeia*

Du Plessis IMM "Development and the Right to Development: a Global Challenge" 2007 *Politeia* 211-228

Eide "From Food Security to the Right to Food"

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

FAO *State of Food and Agriculture*

FAO *The State of Food and Agriculture* (FAO Rome 2011)

Ferreira-Snyman 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*

Ferreira-Snyman MP "Demokrasie en die Openbare Administrasie" 2005 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 79-89

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

Hamm 2001 *HRQ*

Hamm BI "A Human Rights Approach to Development" 2001 *HRQ* 1005-1031

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

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

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 "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

Labadarius *et al* *Assessment of Food Insecurity*

Labadarius D *et al* *The Assessment of Food Insecurity in South Africa* (HSRC Pretoria 2009)

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

Liebenberg 2005 SAJHR 1-31

Liebenberg S "The Value of Human Dignity in Interpreting Socio-economic Rights" 2005 SAJHR 1-31

Liebenberg *Socio-Economic Rights*

Liebenberg S *Socio-Economic Rights in the Context of the Bill of Rights* (Juta Kaapstad 2010)

Malherbe 2007 TSAR

Malherbe R "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

Maxwell en Wiebe *Land Tenure and Food Security*

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)

Maxwell 1999 ODI: *Briefing Paper*

Maxwell S "What can we do with a Rights-Based Approach to Development?" 1999 ODI: *Briefing Paper* 1-4

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

McInerney-Lankford 2009 *JHRP*

McInerney-Lankford S "Human Rights and Development: A Comment on Challenges and Opportunities from a Legal Perspective" 2009 *JHRP* 51-82

Mechlem 2004 *ELJ*

Mechlem K "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations" 2004 *ELJ* 631-648

Nel en Du Plessis 2001 *SAJELP*

Nel JG en Du Plessis W "An Evaluation of NEMA Based on a Generic Framework for Environmental Framework Legislation" 2001 *SAJELP* 1-38

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

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

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

Sarelin 2007 *HRQ*

Sarelin AL "Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation,
HIV/AIDS and Food Security" 2007 *HRQ* 460-488

Sen *Poverty and Famines*

Sen A *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*
(Clarendon Press Oxford 1981)

Terblanche *Landelike Swart Vrou se Reg op Grondbeheer*

Terblanche A *Die Landelike Swart Vrou se Reg op Grondbeheer* (LLM-
Verhandeling NWU 2006)

Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit*

Terblanche *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse
Wetgewing: 'n Menseregte-gebaseerde Benadering* (LLD-Proefskrif NWU 2011)

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

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

Vidar "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

Regspraak

Government of the Republic of South Africa v Grootboom 2001 1 SA 46 (KH)

Khosa v Minister of Social Development 2004 6 SA 505 (KH)

Mazibuko v City of Johannesburg 2010 4 SA 1 (KH)

Minister of Health v Treatment Action Campaign 2002 5 SA 721 (KH)

Wetgewing

Broad-Based Black Economic Empowerment Act 53 van 2003 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)

Consumer Protection Act 68 van 2008 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)

Employment Equity Act 55 van 1998 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)

Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996

Housing Development Agency Act 23 van 2008 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)

Nasionale Waterwet 36 van 1998

National Health Act 61 van 2003 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)

Promotion of Administrative Justice Act 3 van 2000 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)

Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4 van 2000 (nie in Afrikaans beskikbaar nie)

Wet op Basiese Diensvoorwaardes 75 van 1997

Wet op Behuising 107 van 1997

Wet op Bemaking 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 Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond 19 van 1998

Wet op Geneties Gemanipuleerde Organismes 15 van 1997

Wet op Landbouprodukstandaarde 119 van 1990

Wet op Maatskaplike Behuising 16 van 2008

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

Staatspublikasies en amptelike verslae

Departement van Basiese Onderwys *National School Nutrition Programme*

Departement van Basiese Onderwys Datum Onbekend *National School Nutrition Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/v4cKRB>

Departement van Gesondheid *Integrated Nutrition Programme*

Departement van Gesondheid 2010 *Integrated Nutrition Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/swzA6V>

Departement van Landbou *Comprehensive Agricultural Support Programme*

Departement van Landbou Datum Onbekend *Comprehensive Agricultural Support Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/rsn3Wq>

Departement van Landbou *Household Food Production Programme*

Departement van Landbou Datum Onbekend *Household Food Production Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/rOC3lf>

Departement van Landbou *Ilima-Letsema Campaign*

Departement van Landbou Datum Onbekend *Ilima-Letsema Campaign* beskikbaar by <http://bit.ly/rsn3Wq>

Departement van Landbou *Integrated Food Security and Nutrition Programme*

Departement van Landbou Datum Onbekend *Integrated Food Security and Nutrition Programme* beskikbaar by sien <http://bit.ly/rOC3lf>

Departement van Landbou *Integrated Food Security Strategy*

Departement van Landbou 2002 *Integrated Food Security Strategy* beskikbaar by <http://bit.ly/sR4b4V>

Departement van Landbou *LandCare Programme*

Departement van Landbou 1999 *LandCare Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/rNtYvM>

Departement van Landbou *Land Redistribution for Agricultural Development Programme*

Departement van Landbou 2001 *Land Redistribution for Agricultural Development Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/vZHAlE>

Departement van Landbou *Policy on Agriculture in Sustainable Development*

Departement van Landbou Datum Onbekend *Policy on Agriculture in Sustainable Development* beskikbaar by <http://bit.ly/txp4jY>

Departement van Landbou *White Paper on Agriculture*

Departement van Landbou 1995 *White Paper on Agriculture* beskikbaar by <http://bit.ly/VdFvdm>

Departement van Landbou, Bosbou en Visserij *Food Security Policy*

Departement van Landbou, Bosbou en Visserij 2011 *Food Security Policy (Zero Hunger Programme) for the Republic of South Africa* beskikbaar by <http://it.ly/w41d8K>

Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming *Comprehensive Rural Development Strategy*

Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming 2009 *Comprehensive Rural Development Strategy* beskikbaar by <http://bit.ly/sKQEAe>

Departement van Maatskaplike Ontwikkeling *Poverty Relief Programme*

Departement van Maatskaplike Ontwikkeling Datum Onbekend *Poverty Relief Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/ul3Jpb>

Departement van Openbare Werke *Community-Based Public Works Programme*

Departement van Openbare Werke Datum Onbekend *Community-Based Public Works Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/rBaoCh>

Departement van Waterwese *Danida Integrated Water Resources Management II Programme*

Departement van Waterwese 2007 *Danida Integrated Water Resources Management II Programme* beskikbaar by <http://bit.ly/t1kqZm>

Die Presidensie *Guide to the Outcomes Approach*

Die Presidensie 2010 *Guide to the Outcomes Approach* beskikbaar by <http://bit.ly/x0FIg2>

Die Presidensie *Measurable Performance and Accountable Delivery*

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>

Die Presidensie *Together Doing More and Better*

Die Presidensie 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>

Internasionale instrumente en verbandhoudende publikasies

CESCR *General Comment 12*

CESCR 1999 *General Comment 12: The Right to Adequate Food* E/C12/1999/5 beskikbaar by <http://bit.ly/cc6RxZ>

CESCR *General Comment 13*

CESCR 1999 *General Comment 13: The Right to Education* E/C12/1999/10 beskikbaar by <http://bit.ly/u3cdyP>

CESCR *General Comment 15*

CESCR 2002 *General Comment 15: The Right to Water* E/C12/2002/11 beskikbaar by <http://bit.ly/vv4kXN>

FAO Right to Food Assessment Checklist

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

FAO Right to Food in Practice

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

FAO Guide on Legislating for the Right to Food

FAO 2009 *Guide on Legislating for the Right to Food* beskikbaar by <http://bit.ly/uyQwoc1>

FAO Voluntary Guidelines

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>

FAO World Food Summit: Plan of Action

FAO 1996 *World Food Summit 13-17 November 1996: Plan of Action* beskikbaar by <http://bit.ly/3V8A3A>

FAO World Food Summit: Plan of Action (2006)

FAO 2006 *World Food Summit: Plan of Action* beskikbaar by <http://bit.ly/3V8A3A>

FAO World Food Summit: Rome Declaration

FAO 1996 *World Food Summit 13-17 November 1996: Rome Declaration on World Food Security* beskikbaar by <http://bit.ly/3V8A3A>

International Covenant on Civil and Political Rights (1966)

OHCHR 1966 *International Covenant on Civil and Political Rights Resolusie 2200A (XXI)* beskikbaar by <http://bit.ly/glbli>

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)

OHCHR 1975 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*
Resolusie 2200A (XXI) beskikbaar by <http://bit.ly/SEliz1>

OHCHR General Comment 4

OHCHR 1991 *General Comment 4: The Right to Adequate Housing* 1991/12/13
beskikbaar by <http://bit.ly/qpP3Ho>

UNDP Human Development Report

UNDP 1994 *Human Development Report 1994* beskikbaar by <http://bit.ly/g18KS3>

UNDP Millennium Development Goals

UNDP 2000 *Millennium Development Goals* beskikbaar by <http://bit.ly/97DTeb>

Universal Declaration of Human Rights (1948)

UN 1948 *Universal Declaration of Human Rights* beskikbaar by
<http://bit.ly/1arHbE>

VN Renewing the United Nations

UN 1997 *Renewing the United Nations: A Programme for Reform* beskikbaar by
<http://bit.ly/v32jGi>

VN Human Rights Based Approach to Development Cooperation

UN 2003 *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation:
Towards a Common Understanding Among the UN Agencies* beskikbaar by
<http://bit.ly/uusmb9>

Ziegler Report on the Right to Food

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

Blacksash 2010 bit.ly

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]

De Schutter 2009 bit.ly

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 2011 bit.ly

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]

Du Toit *et al* 2011 bit.ly

Du Toit DC *et al* (Direktoraat Ekonomiese Dienste/Departement van Landbou, Bosbou en Vissery) 2011 *Food Security* <http://bit.ly/Jsno49> [datum van gebruik 22 Nov 2011]

FAO 2003 bit.ly

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 2006 bit.ly

FAO 2006 *Food Security* <http://bit.ly/hDOTS3> [datum van gebruik 15 Nov 2010]

FAO 2009 bit.ly

FAO 2009 *Methodological Toolbox on the Right to Food* <http://bit.ly/Yg9Kz> [datum van gebruik [18 Nov 2010]

FAO Datum Onbekend bit.ly

FAO Datum Onbekend *Food and Agricultural Organization* <http://bit.ly/9M7Ha1>
[datum van gebruik 15 Nov 2010]

Health Systems Trust 2005 bit.ly

Health Systems Trust 2005 *National Health Act Proclaimed by the President*
<http://bit.ly/sbm5T5> [datum van gebruik 10 Jun 2011]

ICESCR 2009 bit.ly

ICESCR Ratification Campaign 2009 *ICESCR Comparism Document*
<http://bit.ly/VbbF6> [datum van gebruik 10 Mei 2010]

Luttrell en Quiroz 2007 bit.ly

Luttrell C en Quiroz S 2007 *Linkages Between Human Rights-Based Approaches and Empowerment* <http://bit.ly/eGBt4Y> [datum van gebruik 9 Des 2009]

SASSA 2010 bit.ly

SASSA 2010 *You and Your Grants 2010/2011* <http://bit.ly/tecu2s> [datum van gebruik 8 Jun 2010]

SAMRK 2004 bit.ly

SAMRK 2004 *The Right to Food: 5th Economic and Social Rights Report Series 2002/2003 Financial Year* <http://bit.ly/tgaYPR> [datum van gebruik 10 Mei 2010]

Tomas 2005 bit.ly

Tomas A 2005 *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners* <http://bit.ly/UVCa8r> [datum van gebruik 4 Maart 2010]

UNDG Datum Onbekend bit.ly

UNDG Datum Onbekend *English Learning Package* <http://bit.ly/viiMAj> [datum van gebruik 16 Aug 2011]

VN Datum Onbekend bit.ly

UN Datum Onbekend *HRBA Portal* <http://bit.ly/uUs094> [datum van gebruik 10 Apr 2010]

Ziegler Datum Onbekend bit.ly

Ziegler J Datum Onbekend *What is the Right to Food?* <http://bit.ly/sLldQI> [datum van gebruik 16 Nov 2010]

Zuma 2011 bit.ly

Zuma J 2011 *State of the Nation Address* <http://bit.ly/aOaQMn> [datum van gebruik 10 Mei 2011]

Lys van afkortings

AJPH	American Journal of Public Health
AHRLJ	American Human Rights Law Journal
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
ELJ	European Law Journal
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
FIVIMS	Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System
HRQ	Human Rights Quarterly
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IFSS	Integrated Food Security Strategy
JCLI	Journal of Contemporary Legal Issues
JHRP	Journal of Human Rights Practice
OHCHR	Office for the High Commissioner of Human Rights
SAHRC	South African Human Rights Commission
SAJELP	South African Journal of Environmental Law and Policy
SAJHR	South African Journal on Human Rights
SALJ	South African Law Journal
SAMRK	Suid-Afrikaanse Menseregtekommissie
SASSA	South African Social Security Agency

TSAR	Tydskrif vir Suid-Afrikaanse Reg
UN	United Nations
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Verenigde Nasies

FRAMEWORK LEGISLATION FOR THE REALISATION OF THE RIGHT TO HAVE ACCESS TO SUFFICIENT FOOD

A Terblanche*

GJ Pienaar**

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 percent of the South African population. The government's commitment to food security to date of writing this contribution 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*,

* Anél Terblanche. LLB (PU vir CHO); LLM, LLD (NWU). Senior Lektor, Fakulteit Regte, Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus). E-pos: anel.terblanche@nwu.ac.za. Hierdie bydrae is gebaseer op dié skrywer se proefskrif getiteld *Voedselsekerheid as Ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse Wetgewing: 'n Menseregte-gebaseerde Benadering* (LLD-proefskrif NWU 2011). Finansiële bystand deur die Nasionale Navorsingstigting word hiermee erken. Menings uitgespreek en gevolgtrekkings wat bereik is, is dié van die outeurs en moet nie noodwendig aan hierdie instansie gekoppel word nie.

** Gerrit Pienaar. B Jur et Com, LLB, LLD (PU vir CHO). Professor, Fakulteit Regte, Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus). E-pos: gerrit.pienaar@nwu.ac.za.

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 contribution, 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 contribution is more specifically confined to the ways in which a human rights-based approach to food security can be accommodated in a proposed *framework law* as a national legislative measures. Several underlying and foundational themes are addressed in this contribution, amongst others: (a) the relationship between food security and the right of access to sufficient food; (b) food security as a developmental goal; and (c) the increasing trend to apply a human rights-based approach to development initiatives in general, but also to food security.

KEYWORDS: food security; the right to have access to sufficient food; framework legislation; human rights-based approach; development.

RAAMWERKWETGEWING TER VERWESENLIKING VAN DIE REG OP TOEGANG TOT VOLDOENDE VOEDSEL

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 present van die Suid-Afrikaanse bevolking. Tot op datum van skrywe 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 deurdadig 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 bydrae 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 bydrae beperk tot die wyses waarin 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse *nasionale wetgewende maatreëls* geakkommodeer kan word. Verskeie onderliggende temas geniet aandag in hierdie bydrae, onder andere: (a) die verband tussen voedselsekerheid en die reg op toegang tot voldoende voedsel; (b) voedselsekerheid as 'n ontwikkelingsdoelwit; en (c) die toenemende tendens om 'n menseregte-gebaseerde benadering tot ontwikkelingsinisiatiewe in die algemeen, maar ook ten opsigte van voedselsekerheid, te volg.

SLEUTELWOORDE: voedselsekerheid; die reg op toegang tot voldoende voedsel; raamwerkwetgewing; menseregte-gebaseerde benadering; ontwikkeling.