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 deurdat die bereiking van voedselsekerheid as 'n uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernaamlik die reg op toegang tot voldoende voedsel, beskou word. Die reg op toegang tot voldoende voedsel, soos verskans in artikel 27(1)(b) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 sal gevolglik 'n sentrale rol binne 'n menseregte-gebaseerde benadering tot voedselsekerheid speel. Artikel 27(2) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 kwalifiseer egter artikel 27(1)(b), naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele elk van die regte in artikel 27(1) vervat in toenemende mate te verwesenlik. Soos reeds aangedui, manifesteer die Suid-Afrikaanse regering se verbintenis tot voedsel-sekerheid 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.