

Lesse te leer vir die grondwetlike beregting van die reg op toegang tot voldoende voedsel

Anél Gildenhuys

Anél Gildenhuys, Noordwes-Universiteit, Potchefstroom¹

Opsomming

Artikel 27(1)(b) van die Grondwet bepaal dat elkeen die reg op toegang tot voldoende voedsel het. Artikel 27(2) kwalifiseer sodanige reg deur die verpligtinge van die staat in hierdie verband te spesifiseer, naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om hierdie reg in 'n toenemende mate te verwesenlik. Tot op datum het die konstitusionele hof nog nie die geleentheid gehad om die reg op toegang tot voldoende voedsel (soos verskans artikel 27(1)(b), tesame met artikel 27(2)) as alleenstaande reg te interpreteer nie. Gevolglik word daar kortliks in hierdie bydrae gekyk hoe die konstitusionele hof reeds ander sosio-ekonomiese regte (soos die reg op toegang tot voldoende water, geskikte behuising en mediese sorg) bereg het, ten einde 'n voorspelling te maak van hoe die hof die reg op toegang tot voldoende voedsel moontlik sal interpreteer.

Trefwoorde: reg op toegang tot voldoende voedsel; gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte; redelikheidshersiening; minimum kernverpligtinge

Abstract

Lessons to learn for the constitutional adjudication of the right to have access to sufficient food

Section 27(1) of the Constitution states that everyone has the right to have access to sufficient food and water. Section 27(2), however, qualifies this right by specifying the state's duties in this regard, namely to take reasonable legislative and other measures in order to progressively realise the right. To date, the Constitutional Court has not yet had the opportunity to interpret the right to have access to sufficient food as a self-standing right. Consequently this article builds upon the arguments (posed mainly by Sibonile Khoza and Danie Brand) that due to the textual similarities between the right of access to adequate food and other qualified socio-economic rights entrenched in the Constitution, the constitutional court, when given the opportunity to interpret the right to have access to sufficient food, will most likely follow the same interpretation and jurisprudential approach that was followed in interpreting

other qualified socio-economic rights. Other socio-economic rights include: (a) the right to have access to adequate housing (section 26(1)); (b) the right to have access to health care services (section 27(1)(a)); (c) the right to have access to social security (section 27(1)(c)); and (d) the right to have access to sufficient water (section 27(1)(b)).

It is important to note that the rights entrenched in sections 26(1) and 27(1) of the Constitution (including the right to have access to sufficient food), are categorised as "qualified socio-economic rights", meaning that there is a right to expect from the state to facilitate people's access to the mentioned social goods, rather than having a right to the social goods themselves. Said rights are therefore "qualified" by the state's duties in terms of sections 26(2) and 27(2), namely to take reasonable legislative and other measures (within available resources) in order to progressively realise them. In part 2 of this contribution the different categories of socio-economic rights are outlined, namely: (a) qualified socio-economic rights; (b) basic socio-economic rights; and (c) provisions that serves as a prohibition on certain forms of actions. In part 3 specific focus is placed on qualified socio-economic rights. Part 3.1 outlines the general nature and scope of qualified socio-economic rights. Case law dealing with the constitutional court's interpretation of other qualified socio-economic rights is analysed in part 3.2 in order to determine that court's jurisprudential approach to qualified socio-economic rights. Previous cases are discussed with reference to: (a) the state's duty to take *reasonable* legislative and other measures; (b) the duty to *progressively* realise the qualified socio-economic rights; (c) within *available means*; and (d) the limitation of qualified socio-economic rights. From the analysis of the previously decided cases, it is clear that the constitutional court prefers a model of reasonableness when reviewing compliance of the state's duties rather than setting minimum core obligations. Reference to decided cases include: (a) *Mazibuko v The City of Johannesburg (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 (CC); (b) *Government of the Republic of South Africa v Grootboom* 2001 1 SA 46 (CC); and (c) *Minister of Health v Treatment Action Campaign* 2002 5 SA 721 (CC).

Based on the analysis in part 3.2, certain observations are made in part 4 as to the approach that the constitutional court is likely to follow when provided with the opportunity to judicially decide upon the right to have access to adequate food (section 27(1)(b)). The court will most likely refrain from giving content to the right to have access to *sufficient* food, due to its general approach rather to evaluate the reasonableness of the measures taken by the state (including legislation, policies, strategies and programmes). In line with the *trias politica* doctrine it is the constitutional court's approach that while it is the role of the legislative and executive authorities to quantify rights, the judiciary in our constitutional democracy will only assess whether the legislative and other measures taken by the state (in order to realise access to the relevant social goods) are *reasonable*. Accordingly, legislative and other measures taken by the state in respect of the progressive realisation of the right

to have access to sufficient food will be evaluated by the court according to the standard of reasonableness as developed from the previously decided cases and outlined in part 3.2 of this contribution.

One of the criteria for reasonableness is that the measures taken by the state must *reasonably be able to facilitate the realisation of the right concerned*. A satisfactory understanding of the purpose of the right to have access to sufficient food is accordingly necessary in order to determine towards what aspects/matters state action must be directed in order to facilitate the realisation of the right. In this regard international law is referred to as a useful source for the interpretation and development of the right to have access to sufficient food. Reference is accordingly made to article 11 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* as well as *General Comment 12: The Right to Adequate Food* of the Committee of Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations. Reference is also made to the dual nature of the duty to "realise", namely: (a) to facilitate and (b) to provide. The implications of the duties to facilitate and to provide within the context of the right to have access to sufficient food are further elaborated on in part 4 of this contribution.

The contribution concludes in part 5 by briefly referring to some of the current legislative and other measures taken by the state in the progressive realisation of the right to have access to sufficient food. It is further stated that the reasonableness of these measures warrants further research and discussion, specifically the recently adopted National Policy on Food and Nutrition Security of 2013.

Keywords: minimum core duties; right of access to sufficient food; qualified socio-economic rights; reasonableness review

1. Inleiding

Die Food and Agricultural Organization (hierna die FAO)² van die Verenigde Nasies dui aan dat:

Within a given country, the exercise of fundamental rights and freedoms is governed in principle primarily by the state constitution. The protection of human rights through constitutions is the strongest form of legal protection as constitutions are considered the fundamental or supreme law of the country.

Grondwetlike erkenning kan volgens die FAO³ een van drie vorme aanneem, naamlik: (a) uitdruklike erkenning as 'n selfstaande mensereg of as deel van 'n ander breër geformuleerde reg;⁴ (b) erkenning as 'n direkte beginsel van staatsbeleid;⁵ en (c) implisiete erkenning deur die wye interpretasie van ander regte.

Volgens die FAO⁶ vind die direkte erkenning van die reg op voedsel as 'n mensereg vir alle persone of vir spesifieke kategorieë van die samelewing nie dikwels toepassing in nasionale grondwette nie. Verskeie voedselverwante bepalings word egter in die Suid-Afrikaanse Grondwet verskans, naamlik: (a) artikel 27(1)(b) wat bepaal dat elkeen die reg op toegang tot voldoende voedsel en water het; (b) artikel 28(1)(c) wat bepaal dat elke kind die reg op basiese voeding, skooling, basiese gesondheidsorgdienste en maatskaplike dienste het; en (c) artikel 35(2)(e) wat bepaal dat elkeen wat aangehou word, met inbegrip van elke gevonniste gevangene, die reg op omstandighede van aanhouding het wat met menswaardigheid rekening hou, met inbegrip van die voorsiening, op staatsonkoste, van voeding.

Brand⁷ dui aan dat dié bepalings gesamentlik vir almal, met wisselende grade van intensiteit, 'n grondwetlike reg op voedsel verklaar. Terwyl artikel 7(2) van die Grondwet van die staat vereis om al drie voedselverwante bepalings te eerbiedig, te beskerm, te bevorder en te verwesenlik, argumenteer Brand⁸ dat die positiewe staatspligte sal verskil met betrekking tot artikels 28(1)(c) en 35(2)(e) aan die een kant en artikel 27(1)(b) aan die ander kant. Artikel 27(1) word intern deur artikel 27(2) gekwalifiseer, naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om *binne sy beskikbare middele* elk van die regte vervat in artikel 27(1) in 'n *toenemende mate* te verwesenlik, terwyl artikels 28(1)(c) en 35(2)(e) ongekwalifiseerd staan.⁹ Elk van dié voedselverwante bepalings in die Grondwet word as sosio-ekonomiese of tweedegenerasieregte beskou.¹⁰

Die konstitusionele hof het tot op datum nog nie die geleentheid gehad om die reg op toegang tot voldoende voedsel as 'n selfstaande reg te interpreteer nie.¹¹ Weens die tekstuele ooreenkomste in die Grondwet tussen die reg op toegang tot voldoende voedsel in artikel 27(1)(b) en ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte soos: (a) die reg op toegang tot geskikte behuising (artikel 26(1)); (b) die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste (artikel 27(1)(a)); (c) die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid (artikel 27(1)(c)); en (d) die reg op toegang tot voldoende water (artikel 27(1)(b)), word daar geargumenteer deur onder andere Khoza¹² en Brand¹³ dat die konstitusionele hof, wanneer dit oor die reg op toegang tot voldoende voedsel moet beslis, dieselfde interpretasie en regsfilosofiese benadering sal volg wat in regspraak oor ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte gevolg is.¹⁴

Hierdie bydrae bou voort op die argumente van Khoza en Brand en dien gevolglik 'n tweeledige doel, naamlik om:

- (a) eerstens 'n algemene bespreking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte te bied na aanleiding van die konstitusionele hof se interpretasie van die plig om redelike wetgewende en ander maatreëls te tref¹⁵ met verwysing na: (i) die hof se voorkeur vir 'n model van redelikheidshersiening bo minimum kernverpligtinge; (ii) die belang

van die kwalifikasies “toenemend” en “binne beskikbare middele”; en (iii) die beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte;¹⁶ en

(b) tweedens bovermelde algemene bespreking op artikel 27(1)(b) van die Grondwet toe te pas, naamlik elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel.¹⁷

2. Omskrywing en groepering van sosio-ekonomiese regte

Sosio-ekonomiese regte verplig die staat om vir alle lede van die gemeenskap 'n basiese stel sosiale goedere te verseker.¹⁸ Sosio-ekonomiese regte word gevolglik geklassifiseer as regte op staatsprestasie deurdat dié regte aan die draers daarvan aanspraak op positiewe staatsoptrede gee.¹⁹

Drie groepe sosio-ekonomiese regte kan onderskei kan word, naamlik: (a) gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte; (b) basiese sosio-ekonomiese regte; en (c) bepalinge wat dien as 'n verbod op sekere vorme van optrede.²⁰ Elk van dié groepe sal vervolgens kortliks bespreek word.

Brand²¹ dui aan dat gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte, naamlik artikels 26(1) en 27(1) van die Grondwet, geformuleer word as *elkeen*²² se reg op *toegang* tot die gestelde sosiale goedere eerder as die reg op die gestelde sosiale goedere self. Artikel 26(1) van die Grondwet maak voorsiening vir elkeen se reg op *toegang* tot geskikte behuising en nie elkeen se reg op behuising nie. Artikel 27(1) van die Grondwet maak voorsiening vir elkeen se reg op *toegang* tot (a) gesondheidsorgdienste (artikel 27(1)(a)); (b) voldoende voedsel en water (artikel 27(1)(b)); en (c) maatskaplike sekerheid (artikel 27(1)(c)) en nie elkeen se reg op gesondheidsorgdienste, voldoende voedsel en water en maatskaplike sekerheid nie. Die positiewe plig wat gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte op die staat plaas, word beskryf, soos verwoord in beide artikels 26(2) en 27(2), as die plig van die staat om redelike wetgewende en ander maatreëls binne sy beskikbare middele te tref om elk van hierdie regte in toenemende mate te verwesenlik.²³ Bogenoemde bespreking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte word in *Minister of Health v Treatment Action Campaign* (hierna die TAC-saak)²⁴ soos volg saamgevat:

Section 26(1) refers to the "right" to have access to housing. Section 26(2), dealing with the state's obligation in that regard, requires it to "take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right". The reference to "this right" is clearly a reference to the section 26(1) right. Similar language is used in section 27 which deals with health care services, including reproductive health care, sufficient food and water, and social security, including, if persons are unable to support themselves and their dependents, appropriate social assistance.

Subsection (1) refers to the right everyone has to have "access" to these services; and subsection (2) obliges the state to take "reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights". The rights requiring progressive realisation are those referred to in sections 27(1)(a), (b) and (c).

Die tweede groep, naamlik basiese sosio-ekonomiese regte, word nie geformuleer as toegangsregte nie en is nie onderhewig aan die kwalifikasie van *redelikheid, binne beskikbare middele en toenemende verwesenliking* nie.²⁵ Voorbeelde van basiese sosio-ekonomiese regte sluit in: (a) artikel 29(1)(a), naamlik elkeen se reg op basiese onderwys, met inbegrip van basiese onderwys vir volwassenes; (b) artikel 28(1)(c), naamlik elke kind se reg op basiese voeding, skooling, basiese gesondheidsorgdienste en maatskaplike dienste; en artikel 35(3)(e), naamlik elkeen wat aangehou word, met inbegrip van elke gevonniste gevangene, se reg op die voorsiening, op staatsonkoste, van toereikende huisvesting, voeding, leesstof en mediese behandeling.²⁶

Die derde groep, naamlik artikel 26(3) en 27(3) van die Grondwet, word geformuleer as 'n verbod op sekere vorme van optrede.²⁷ Artikel 26(3) plaas byvoorbeeld 'n verbod op arbitrêre uitsettings²⁸ en artikel 27(1)(3) bepaal dat niemand mediese noodbehandeling geweier mag word nie. Brand²⁹ dui gevolglik aan dat artikels 26(3) en 27(3) eerder spesifieke elemente van onderskeidelik artikel 26(1) (die reg op toegang tot geskikte behuising) en artikel 27(1)(a) (die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste) beskryf.

Artikel 27(1)(b) van die Grondwet, naamlik elkeen se reg op toegang tot voldoende voedsel, is dus 'n gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg, terwyl voedselverwante bepalings met betrekking tot onderskeidelik kinders en gevangenes as basiese sosio-ekonomiese regte beskou word, aldus artikels 28(1)(c) en 35(3)(e) van die Grondwet.³⁰

3. Gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte

3.1 Inleidend

Soos reeds genoem,³¹ het die konstitusionele hof tot op datum nog nie die geleentheid gehad om die reg op toegang tot voldoende voedsel (artikel 27(1)(b)) as selfstaande reg te interpreteer nie.³² Ook is genoem³³ dat die hof, wanneer dit oor die reg op toegang tot voldoende voedsel moet beslis, waarskynlik dieselfde interpretasie en regsfilosofiese benadering sal volg wat in regspraak oor ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte gevolg is.³⁴

Die konstitusionele hof se beslissing in *Government of the Republic of South Africa v Grootboom*³⁵ (hierna die *Grootboom*-saak) word beskou as 'n baanbreker wat die beregting van sosio-ekonomiese regte betref.³⁶ Hier het die

hof onder andere beslis dat die reg op *toegang* tot geskikte behuising soos verskans in artikel 26(1) van die Grondwet (eweneens ook die reg op *toegang* tot die ander sosio-ekonomiese goedere gelys in artikel 27(1) van die Grondwet) “is not a self-standing positive entitlement beyond granting a right of access to whatever services are provided by the state in fulfilment of its obligations in s 26(2) and s 27(2)”.³⁷

Die omvang van die positiewe pligte wat deur artikels 26(1) en 27(1) op die staat geplaas word, word gevolglik afgebaken deur die werking van onderskeidelik artikels 26(2) en 27(2), naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele die reg op toegang tot die sosio-ekonomiese goedere gelys in artikels 26(1) en 27(1) in toenemende mate te verwesenlik.³⁸

Currie en De Waal³⁹ dui gevolglik aan dat artikels 26(2) en 27(2) die staat se positiewe pligte opgelê in artikels 26(1) en 27(1) op die volgende wyses kwalifiseer, naamlik:

- (a) deur die plig om redelike wetgewende en ander maatreëls te tref;
- (b) om die regte in toenemende mate te verwesenlik; en
- (c) binne beskikbare middele.

Elk van die kwalifikasies sal vervolgens bespreek word⁴⁰ voordat sodanige bespreking binne die konteks van die reg op toegang tot voldoende voedsel geplaas sal word.

3.2 Staatsplig om redelike wetgewende en ander maatreëls te tref

Dit is belangrik om daarop te let dat beide artikels 26(2) en 27(2) van die Grondwet verwys na “redelike wetgewende en ander maatreëls”.⁴¹ Dit dui volgens die konstitusionele hof in die *Grootboom*-saak⁴² gevolglik daarop dat wetgewende maatreëls alleen nie voldoende is om grondwetlike nakoming te bewerkstellig nie, maar dat wetgewende maatreëls⁴³ ondersteun moet word deur gepaste en goedgerigte beleide en programme.⁴⁴ Verwagte staatsoptrede ter verwesenliking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte dui gevolglik op: (a) wetgewing; (b) beleide; (c) strategieë; en (d) programme.⁴⁵

Ten einde die staat se positiewe pligte ter verwesenliking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte te bepaal, het die hof reeds in die *Grootboom*-saak⁴⁶ 'n voorkeur verleen aan 'n model van redelikheidshersiening bo die minimum kernverpligting, soos voorgestel in *General Comment 3: The Nature of States Parties' Obligations* tot die *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (hierna ICESCR).⁴⁷ Die idee van 'n minimum kernverpligting, naamlik 'n basiese inhoud wat aan sosiale en ekonomiese regte toegeken moet

word en deur die staat verskaf moet word, is in *General Comment 3*⁴⁸ ontwikkel:

It is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education, is *prima facie*, failing to discharge its obligations under the Covenant.⁴⁹

In die konteks van die reg op toegang tot geskikte behuising⁵⁰ verwys die hof in die *Grootboom*-saak⁵¹ na die kompleksiteit van bogenoemde minimum kernargument:

It is not possible to determine the minimum threshold for the progressive realisation of the right of access to adequate housing without first identifying the needs and opportunities for the enjoyment of such a right. These will vary according to factors such as income, unemployment, availability of land and poverty. The differences between city and rural communities will also determine the needs and opportunities for the enjoyment of this right. Variations ultimately depend on the economic and social history and circumstances of a country. All this illustrates the complexity of the task of determining a minimum core obligation for the progressive realisation of the right of access to adequate housing without having the requisite information on the needs and the opportunities for the enjoyment of this right.⁵²

Volgens *Grootboom*⁵³ kan die minimum kernverpligting wel relevant wees tot die bepaling van redelikheid ingevolge artikel 26(2),⁵⁴ maar dit verleen nie 'n selfstaande reg aan elkeen kragtens artikel 26(1) nie.⁵⁵

In die *Grootboom*-saak⁵⁶ is beslis dat artikel 26(1) van die Grondwet (elkeen se reg op toegang tot geskikte behuising) nie 'n plig op die staat plaas om elke burger onmiddellik of op aandrang van 'n huis te voorsien nie, maar dat die omvang van die positiewe plig deur artikel 26(1) op die staat geplaas, deur die werking van artikel 26(2) van die Grondwet afgebaken word, naamlik dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele die reg op toegang tot geskikte behuising in toenemende mate te verwesenlik.

Die minimum kernargument is ook deur die konstitusionele hof in die konteks van elkeen se reg op toegang tot gesondheidsorgdienste⁵⁷ in die *TAC*-saak⁵⁸ met verwysing na *Grootboom*⁵⁹ teengestaan. In die *TAC*-saak⁶⁰ word beslis dat elkeen se reg op toegang tot gesondheidsorgdienste, tesame met die ander regte vervat in artikel 27(1), nie aanleiding gee tot 'n onafhanklike en selfstaande afdwingbare reg ongeag die oorwegings in artikel 27(2) genoem

nie: “Sections 27(1) and 27(2) must be read together as defining the scope of the positive rights that everyone has and the corresponding obligations on the State to ‘respect, protect, promote and fulfil’ such rights”.⁶¹

In *Mazibuko v The City of Johannesburg (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* (hierna die *Mazibuko*-saak)⁶² het die applikante geargumenteer dat die reg op toegang tot voldoende water⁶³ gekwantifiseer kan word, of anders gestel, dat 'n gekwantifiseerde standaard (uitgedruk as 'n minimum aantal liter water) deur die hof aangeneem moet word om die inhoud van die reg te bepaal.⁶⁴ In hierdie saak⁶⁵ beslis regter O'Regan⁶⁶ dat bogenoemde argument om twee redes nie kan slaag nie, deurdat: (a) die teks van die Grondwet dui op die verband tussen artikel 27(1) en 27(2); en (b) 'n beter begrip van die rol wat die hof in 'n grondwetlike demokrasie speel, ontwikkel het.

Wat die teks van die Grondwet betref, dui regter O'Regan⁶⁷ aan dat dit uit die redenasie van beide die *Grootboom*- en die *TAC*-saak blyk dat artikel 27(1) en artikel 27(2) van die Grondwet saam gelees moet word ten einde die omvang van die positiewe plig op die staat om toegang tot voldoende water te voorsien, te kwalifiseer. Gevolglik het artikel 27(2) van die Grondwet (wat van die staat verwag om redelike wetgewende en ander maatreëls te tref om die reg op toegang tot, onder andere, voldoende water in 'n toenemende mate te verwesenlik) die uitwerking dat artikel 27(1)(a) nie 'n reg verleen om onmiddellik voldoende water van die staat te eis nie.⁶⁸

(It) does not require the state upon demand to provide every person with sufficient water without more; rather it requires the state to take reasonable legislative and other measures progressively to realise the achievement of the right of access to sufficient water, within available resources.

Met die klem op die *toenemende mate* van verwesenliking van sosio-ekonomiese regte, dui regter O'Regan⁶⁹ aan:

Social and economic rights empower citizens to demand of the state that it acts reasonably and progressively to ensure that all enjoy the basic necessities of life. In so doing, the social and economic rights enable citizens to hold government to account for the manner in which it seeks to pursue the achievement of social and economic rights.

Wat die rol van die hof in die Suid-Afrikaanse grondwetlike demokrasie betref, beslis regter O'Regan⁷⁰ dat dit institusioneel onvanpas vir 'n hof is om presies te bepaal wat die bereiking van enige spesifieke sosiale of ekonomiese reg behels en watter stappe die regering moet doen om te verseker dat daardie reg in 'n toenemende mate verwesenlik word. Sodanige aangeleenthede hoort eerder by die wetgewende en uitvoerende gesag, aangesien die wetgewende en uitvoerende gesag die beste toegerus is om die sosiale omstandighede in die

lig van beskikbare begrotings te ondersoek en om te bepaal watter doelwitte met betrekking tot sosiale en ekonomiese regte bereikbaar is.⁷¹

Die rol van die regsprekende gesag in die Suid-Afrikaanse grondwetlike demokrasie is dus eerder, met verwysing na die *Grootboom*-⁷² en *TAC*-saak,⁷³ om te evalueer of die wetgewende en ander maatreëls (insluitend beleide, programme en strategieë) getref in die toenemende verwesenliking van die bepaalde reg, in beide die ontwerp en die implementering daarvan, *redelik* is.⁷⁴ Terwyl die konstitusionele hof in beide beslissings tekortkominge in regeringsbeleid met betrekking tot onderskeidelik behuising en gesondheidsorgdienste geïdentifiseer het, was die hof selfs in die bepaling van die gepaste remedies versigtig om beleid te formuleer en dit op die regering af te dwing.⁷⁵ Gevolglik verwys regter O'Regan⁷⁶ in die *Mazibuko*-saak daarna dat die hof se bevel in die *Grootboom*-saak⁷⁷ nie lees dat elke applikant van 'n huis voorsien moet word nie, maar eerder dat die regering sy behuisingsbeleid moet hersien ten einde voorsiening te maak vir "reasonable measures ... to provide relief for people who have no access to land, no roof over their heads, and who are living in intolerable conditions or crisis situations".⁷⁸

Alhoewel die konstitusionele hof in die *TAC*-saak⁷⁹ die regering beveel het om Nevirapine in klinieke beskikbaar te stel onderhewig aan sekere voorwaardes, volg sodanige bevel nadat die regering self besluit het om Nevirapine beskikbaar te stel, maar op 'n beperkte basis.⁸⁰ Die hof beslis egter dat daar geen redelike gronde bestaan waarom Nevirapine slegs op 'n beperkte basis beskikbaar gestel hoef te word nie.⁸¹ Regter O'Regan⁸² dui gevolglik in die *Mazibuko*-saak aan dat die hof bloot in *TAC*⁸³ die bestaande regeringsbeleid vir almal beskikbaar gestel het, maar ook voorsiening daarvoor maak dat dié bevel "[does not] preclude government from adapting its policy in a manner consistent with the Constitution if equally appropriate or better methods become available to it for the prevention of mother-to-child transmission of HIV".

Regter O'Regan⁸⁴ dui aan dat bostaande uitsprake op die konstitusionele hof se respek vir die wetgewende en uitvoerende gesag dui:

The Court did not seek to draft policy or to determine its content. Instead, having found that the policy adopted by government did not meet the required *constitutional standard of reasonableness*,⁸⁵ the Court, in *Grootboom*, required government to revise its policy to provide for those most in need and, in *Treatment Action Campaign No 2*, to remove anomalous restrictions.

Die rol van die wetgewende, uitvoerende en regsprekende gesag in die verwesenliking van sosio-ekonomiese regte kan vervolgens soos volg saamgevat word: die Grondwet voorsien dat wetgewende en ander maatreëls⁸⁶ sal dien as die primêre instrument vir die verwesenliking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte en sodoende plaas dit 'n positiewe plig op die

wetgewende en uitvoerende gesag om toegang tot die sosiale goedere in 'n toenemende mate en binne beskikbare middele te verwesenlik.⁸⁷ Wetgewende en ander maatreëls deur die wetgewende en uitvoerende gesag getref, is dan onderhewig aan die grondwetlike standaard van redelikheid soos toegepas deur die regsprekende gesag.⁸⁸ Gevolglik het die konstitusionele hof in die *Grootboom*-, *TAC*- en *Mazibuko*-saak die *redelikheid* van die maatreëls wat getref is ter verwesenliking van die reg op *toegang* tot onderskeidelik geskikte behuising, gesondheidsorgdienste en voldoende water, geëvalueer. Die algemene belang van redelikheid word soos volg in *Grootboom*⁸⁹ saamgevat:

The precise contours and content of the measures to be adopted are primarily a matter for the Legislature and the Executive. They must, however, ensure that the measures they adopt are reasonable. In any challenge based on s 26⁹⁰ in which it is argued that the State has failed to meet the positive obligations imposed upon it by s 26(2),⁹¹ the question will be whether the legislative and other measures taken by the State are reasonable. A court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable. It is necessary to recognise that a wide range of possible measures could be adopted by the State to meet its obligations. Many of these would meet the requirement of reasonableness. Once it is shown that the measures do so, this requirement is met.

Currie en De Waal⁹² dui aan dat aangesien sosio-ekonomiese regte 'n grondwetlike onderneming deur die staat is om daarna te strewer om sekere ontwikkelingsdoelwitte te bereik, bostaande aanhaling uit die *Grootboom*-saak die volgende implikasies het: (a) dat hoewel 'n verduideliking van die staat kan verwag van die maatreëls getref om toegang tot die sosiale goedere te verwesenlik; en (b) dat die staat rekenskap moet gee van die vordering wat in die implementering van sodanige maatreëls gemaak is. Alhoewel meer gunstige of wenslike maatreëls getref kon word, word bloot van die staat verwag om sy keuse van maatreëls wel getref te regverdig, welke regverdiging onderhewig is aan 'n redelikheidsevaluering deur die hof:⁹³

The obligation of justification means the provision of reasons that would satisfy most people of the reasonableness of a policy on its own terms, even if they are not convinced about the wisdom of choosing such a policy in the first place.⁹⁴

Liebenberg⁹⁵ dui aan dat die konstitusionele hof se eerste interpretasie van sosio-ekonomiese regte, naamlik in *Soobramoney v Minister of Health (KwaZulu-Natal)* (hierna die *Soobramoney*-saak),⁹⁶ reeds die basiese paradigma van redelikheidshersiening geskep het ten einde voldoening aan die positiewe pligte deur sosio-ekonomiese regte deur artikel 27 van die Grondwet

opgelê, te evalueer.⁹⁷ In hierdie saak moes die hof beslis of die gesondheidsregte verskans in artikel 27 van die Grondwet die appellant, 'n 41-jarige werklose man in die finale stadia van nierversaking, geregtig is op 'n bevel wat Addington-hospitaal in Durban, 'n staatshospitaal, sal verplig om die appellant tot dié hospitaal se gratis nierdialiseprogram toe te laat.⁹⁸ Weens die feit dat die behoefte aan nierdialisebehandeling die beperkte aantal dialisemasjiene beskikbaar by die hospitaal oorskry het, het die hospitaal 'n stel riglyne opgestel en aangeneem ten einde te bepaal watter applikante wat aan kroniese nierversaking ly (soos die appellant), dialise behandeling sal ontvang.⁹⁹ Volgens dié riglyne is die primêre vereiste vir toelating tot die dialiseprogram dat die pasiënt geskik moet wees vir 'n nieroorplanting.¹⁰⁰ Die riglyne bepaal voorts dat 'n applikant nie geskik vir 'n nieroorplanting is nie tensy hy/sy vry van enige vaskulêre of hartsiektes is.¹⁰¹ Weens die appellant se vaskulêre en hartsiektes het hy nie vir 'n nieroorplanting gekwalifiseer nie en gevolglik ook nie vir toelating tot die hospitaal se nierdialiseprogram nie. Die appellant het gedurende Julie 1997 'n dringende aansoek voor die hooggeregshof¹⁰² gebring ten einde die Addington-hospitaal te beveel om hom van deurlopende dialisebehandeling te voorsien. Die aansoek is egter van die hand gewys en die appellant het na die konstitusionele hof geappelleer.¹⁰³ Alhoewel die appellant sy saak op artikel 11 (die reg op lewe) en artikel 27(3) (niemand mag mediese noodbehandeling geweier word nie) gebaseer het, was die hof van oordeel dat die appellant se aandrang op dialisebehandeling eerder in ooreenstemming met die bepalinge van artikels 27(1)(a) en (2) bepaal moet word, naamlik elkeen se gekwalifiseerde reg op toegang tot gesondheidsorgdienste.¹⁰⁴

Ten einde te bepaal of die weiering van Addington-hospitaal om die appellant tot die dialisebehandelingsprogram toe te laat op inbreukmaking van artikel 27(1)(a) en 27(2) neerkom, was dit nodig om eerstens te bepaal of dit noodsaaklik was om toegang tot nierdialisebehandeling vir pasiënte soos die appellant te rantsoeneer en tweedens, indien sodanige rantsoenering wel noodsaaklik was, of die riglyne aangeneem deur Addington-hospitaal voldoen aan die grondwetlike vereistes neergelê deur artikel 27(1) en (2); en indien wel, of die riglyne regverdig en rasonneel, oftewel "fairly and rationally" op die applikant se situasie toegepas is.¹⁰⁵

Wat die eerste oorweging betref, naamlik of beperkte staatsmiddele wel as 'n geldige rede mag dien vir die beperking van toegang tot dialisebehandeling, beslis die konstitusionele hof¹⁰⁶ dat die staat sy beperkte hulpbronne moet bestuur ten einde in 'n magdom behoeftes in die samelewing (soos toegang tot behuising, voedsel en water, werksgeleenthede en maatskaplike sekerheid) te voorsien, en gevolglik dui die hof¹⁰⁷ aan dat "[t]here will be times when this requires it to adopt a holistic approach to the larger needs of society rather than to focus on the specific needs of particular individuals within society". Gevolglik is dit nodig vir gesondheidsowerhede om toegang tot sekere vorme van mediese behandeling te rantsoeneer.¹⁰⁸

Wat die tweede oorweging betref, naamlik voldoening aan die grondwetlike pligte deur artikel 27 opgelê, beslis die hof¹⁰⁹ dat daar nie in die huidige saak daarop gewys is dat die staat se versuim om nierdialisegeriewe vir alle persone wat aan kroniese nierversaking ly, te voorsien, inbreuk op sodanige pligte gemaak het nie. Wat die redelikheid van die riglyne betref, dui die konstitusionele hof¹¹⁰ soos volg aan:

By using the available dialysis machines in accordance with the guidelines more patients are benefited than would be the case if they were used to keep alive persons with chronic renal failure, and the outcome of the treatment is also likely to be more beneficial because it is directed to curing patients, and not simply to maintaining them in a chronically ill condition. It has not been suggested that these guidelines are unreasonable or that they were not applied fairly and rationally when the decision was taken by the Addington Hospital that the appellant did not qualify for dialysis.¹¹¹

Liebenberg¹¹² verwoord die rol van redelikheidshersiening soos blyk uit die *Soobramoney*-saak soos volg:

[T]he primary basis for evaluating a claim that the State has failed to fulfil a duty imposed on it by s 27 is whether the conduct and decisions of the relevant organs of State are reasonable in the circumstances. Moreover, the Court indicated that a significant measure of deference would be accorded to the decisions of the legislative and executive organs of state in fixing the health budget, and to the medical authorities in devising and applying the criteria for making the “agonising choices”¹¹³ as to who should and should not receive medical treatment... [C]ourts “will be slow to interfere with rational decisions taken in good faith by the political organs and medical authorities whose responsibility it is to deal with such matters”.¹¹⁴

Liebenberg¹¹⁵ dui gevolglik aan dat die *Soobramoney*-saak die eerste aanduiding gebied het dat die konstitusionele hof, wat betref litigasie oor positiewe pligte deur *gekwalfiseerde* sosio-ekonomiese regte deur artikels 26 en 27 van die Grondwet opgelê, die tradisionele tweestadiabenadering sal afskaf wat gewoonlik in handves-van-regte-litigasie gevolg word. Die tradisionele tweestadiabenadering word deur die konstitusionele hof in *Ferreira v Levin*¹¹⁶ soos volg uiteengesit: eerstens, 'n ondersoek na die aard en omvang van die relevante reg en of die beweerde wetgewing of optrede inbreuk maak op dié reg; indien wel, tweedens 'n ondersoek of die beperking van die reg redelik en regverdigbaar in ooreenstemming met die vereistes van die algemene beperkingsklousule in artikel 36 is.¹¹⁷ Volgens Liebenberg¹¹⁸ verskil die benadering in *Soobramoney* van die tweestadiabenadering deurdat die hof eerder beide stadia van die oorweging of die ontkenning van meneer Soobramoney se toegang tot dialisebehandeling geregverdig was, kombineer.

Volgens Liebenberg¹¹⁹ het die *Soobramoney*-saak 'n "thin standard of rationality scrutiny for socio-economic rights claims" aangeneem, terwyl die konstitusionele hof in die daaropvolgende sake van veral *Grootboom* en *TAC* 'n meer substantiewe stel kriteria ontwikkel het om die redelikheid van staatsoptrede of versuim te evalueer. Dit sluit in dat wetgewing, beleide, strategieë en programme aan ten minste die volgende basiese standaarde moet voldoen, naamlik dat dié maatreëls:¹²⁰

- (a) die verwesenliking van die reg moet kan fasiliteer¹²¹
- (b) omvattend, samehangend en gekoördineerd moet wees en op 'n duidelike wyse verantwoordelikhede aan die verskillende regeringsfere toeken¹²²
- (c) gebalanseerd en buigsaam moet wees¹²³
- (d) gepaste voorsiening vir kort-, medium- en langtermynbehoeftes moet maak¹²⁴
- (e) redelik aangeneem en redelik geïmplementeer moet word¹²⁵
- (f) deursigtig moet wees en die inhoud effektief aan die publiek bekend gemaak moet word¹²⁶
- (g) korttermynvoorsiening moet maak vir diegene wie se behoeftes dringend is en wat in onhoudbare omstandighede leef.¹²⁷

Bykomend tot bogenoemde moet finansiële en mensehulpbronne beskikbaar wees om die maatreëls te kan implementeer.¹²⁸ Hierbenewens sal maatreëls wat 'n aansienlike segment van die gemeenskap uitsluit, nie as redelik beskou word nie.¹²⁹

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 vermoë van instellings verantwoordelik vir die implementering van die maatreëls.¹³⁰ In die *Grootboom*-saak¹³¹ dui die konstitusionele hof die belang van menswaardigheid in die grondwetlike standaard van redelikheid aan:

It is fundamental to an evaluation of the reasonableness of state action that account be taken of the inherent dignity of human beings. The Constitution will be worth infinitely less than its paper if the reasonableness of state action concerned with housing is determined without regard to the fundamental constitutional value of human dignity. Section 26, read in the context of the Bill of Rights as a whole,

must mean that the respondents have a right to reasonable action by the state in all circumstances and with particular regard to human dignity. In short, I emphasise that human beings are required to be treated as human beings. This is the backdrop against which the conduct of the respondents towards the appellants must be seen.¹³²

Die positiewe pligte wat op die regering (naamlik die wetgewende en uitvoerende gesag) deur die sosiale en ekonomiese regte verskans in die Grondwet geplaas word, sal volgens regter O'Regan (in die *Mazibuko*-saak)¹³³ op die volgende wyses deur die hof afgedwing kan word: (a) indien die regering versuim om stappe te doen ter verwesenliking van die regte, sal die hof vereis dat die regering stappe doen; (b) indien maatreëls aangeneem deur die regering onredelik is, sal die hof vereis dat die maatreëls hersien word ten einde aan die grondwetlike standaard van redelikheid te voldoen; en (c) indien die regering 'n beleid met onredelike beperkings of uitsluitings aanneem, kan die hof beveel dat sodanige onredelike beperkings of uitsluitings verwyder moet word, soos in die geval van die *TAC*-saak.¹³⁴

Die evaluering van die redelikheid van staatsmaatreëls word natuurlik beïnvloed deur twee verdere bepalinge in artikels 26(2) en 27(2) van die Grondwet,¹³⁵ naamlik: (a) *toenemende verwesenliking*; en (b) *binne beskikbare middele*.¹³⁶

3.3 Plig om regte in toenemende mate te verwesenlik

Wat die plig betref om gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte in *toenemende mate* te verwesenlik,¹³⁷ beslis die konstitusionele hof in die *Grootboom*-saak.¹³⁸

The term "progressive realisation" shows that it was contemplated that the right could not be realised immediately. But the goal of the Constitution is that the basic needs of all in our society be effectively met and the requirement of progressive realisation means that the state must take steps to achieve this goal. It means that accessibility should be progressively facilitated: legal, administrative, operational and financial hurdles should be examined and, where possible, lowered over time.¹³⁹

Die hof baseer hierdie beskouing op *General Comment 3*¹⁴⁰ op die ICESCR, naamlik die erkenning dat alle ekonomiese, sosiale en kultuurregte in die algemeen nie in 'n kort periode ten volle verwesenlik kan word nie. Tog word die teendeel ook in *General Comment 3*¹⁴¹ gestel:

Nevertheless, the fact that realization over time, or in other words progressively, is foreseen under the Covenant should not be misinterpreted as depriving the obligation of all meaningful content. It is on the one hand a necessary flexibility device, reflecting the realities of the real world and the difficulties involved for any country in

ensuring full realization of economic, social and cultural rights. On the other hand, the phrase must be read in the light of the overall objective, indeed the *raison d'être*, of the Covenant which is to establish clear obligations for States parties in respect of the full realization of the rights in question. It thus imposes an obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards that goal. Moreover, any deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.

Die *onus* is dus op die staat om te bewys dat vordering tot die volle verwesenliking van die regte gemaak word.¹⁴² Daar sal ook van die staat verwag word om 'n gebrek aan vordering of retrogressie te verduidelik.¹⁴³

3.4 Binne beskikbare middele

Wat die beskikbaarheid van middele betref, dui die konstitusionele hof in die *Grootboom*-saak¹⁴⁴ aan dat sowel die inhoud van die plig in verhouding met die tempo waarteen dit bereik moet word, as die redelikheid van die maatreël getref ten einde die resultaat te bereik, deur die *beskikbaarheid van middele* bepaal word: “The availability of the resources was an important factor in the determination of what was reasonable.”¹⁴⁵

Currie en De Waal¹⁴⁶ verklaar dat die kwalifikasie van *binne beskikbare middele* van die staat vereis om sy gebruik van openbare middele teenoor sy burgers te regverdig. Die konstitusionele hof se benadering in die *Soobramoney*-saak¹⁴⁷ dien as voorbeeld van die vraag of, en in watter omstandighede, beperkte middele as 'n geldige rede vir die beperking van toegang tot mediese behandeling kan dien. Die hof verwys na die hof benede se beslissing dat die respondent (die Minister van Gesondheidsake (KwaZulu-Natal)) bevredigend bewys het dat daar geen fondse beskikbaar is om pasiënte soos die appellant¹⁴⁸ van die nodige dialisebehandeling te voorsien nie.¹⁴⁹ In antwoord op die appellant se argument dat addisionele fondse aan die tersaaklike kliniek van die Addington-hospitaal beskikbaar gestel kan en moet word ten einde die kliniek in staat te stel om lewensreddende behandeling aan die appellant en ander pasiënte wat aan kroniese nierversaking ly, te voorsien,¹⁵⁰ verwys die konstitusionele hof¹⁵¹ na begrotingsbeperkings van die departement van gesondheid van KwaZulu-Natal¹⁵² en veral na die oorspandering van dié departement. Voorts wys die hof¹⁵³ daarop dat daar meer pasiënte is wat aan kroniese nierversaking ly as wat daar dialisemasjiene beskikbaar is om sodanige pasiënte te behandel; dit is 'n nasionale probleem. Die negatiewe uitwerking van 'n verhoging in die gesondheidsbegroting sal volgens die hof¹⁵⁴ die volgende negatiewe uitwerking hê:

If all the persons in South Africa who suffer from chronic renal failure were to be provided with dialysis treatment – and many of them, as the

appellant does, would require treatment three times a week – the cost of doing so would make substantial inroads into the health budget. And if this principle were to be applied to all patients claiming access to expensive medical treatment or expensive drugs, the health budget would have to be dramatically increased to the prejudice of other needs which the state has to meet.

Voorts dui die konstitusionele hof¹⁵⁵ aan dat die provinsiale administrasie verantwoordelik vir gesondheidsdienste in KwaZulu-Natal besluit oor die fondse wat aan gesondheidsorg beskikbaar gestel moet word en hoe sodanige fondse bestee moet word:

These choices involve difficult decisions to be taken at the political level in fixing the health budget, and at the functional level in deciding upon the priorities to be met. A court will be slow to interfere with rational decisions taken in good faith by the political organs and medical authorities whose responsibility it is to deal with such matters.

Soos aangedui,¹⁵⁶ is die hof¹⁵⁷ van oordeel dat die staat sy beperkte hulpbronne moet bestuur ten einde in 'n magdom behoeftes in die samelewing te voorsien en gevolglik word verklaar dat¹⁵⁸ “[t]here will be times when this requires it to adopt a holistic approach to the larger needs of society rather than to focus on the specific needs of particular individuals within society”. Die hof is dus nie van oordeel dat dit redelik is om van die staat te verwag om bykomende hulpbronne aan nierdialiseprogramme toe te ken ten einde voorsiening te maak vir alle pasiënte in die appellant se posisie nie. Gevolglik is dit nodig vir gesondheidsoewerhede om toegang tot sekere vorme van mediese behandeling te rantsoeneer.¹⁵⁹

Die staat se versuim om sosio-ekonomiese regte te verwesenlik weens 'n gebrek aan beskikbare middele kom dus nie neer op 'n inbreukmaking van 'n gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg nie.¹⁶⁰ Currie en De Waal¹⁶¹ is egter van mening dat indien meer middele beskikbaar word, dit moeilik vir die staat sal wees om sy versuim om hierdie middele te gebruik om die regte te verwesenlik, te regverdig. Gevolglik, hoe meer middele beskikbaar word, hoe meer sal gedoen moet word om die regte te verwesenlik.¹⁶²

3.5 Beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte

Soos aangedui,¹⁶³ het die *Soobramoney*-saak¹⁶⁴ die eerste aanduiding gebied dat die konstitusionele hof wat betref litigasie oor positiewe pligte¹⁶⁵ deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte in artikels 26 en 27 van die Grondwet opgelê, die tradisionele tweestadiabenadering wat gewoonlik in die handves-van-regte-litigasie gevolg word, afskaf.¹⁶⁶ Hierdie benadering behels eerstens 'n ondersoek na die aard en omvang van die relevante reg en of die beweerde wetgewing of optrede inbreuk maak op dié reg. Indien wel, volg tweedens 'n ondersoek of die beperking van die reg redelik en regverdigbaar in

ooreenstemming met die vereistes van die algemene beperkingsklousule in artikel 36 is.

Artikel 36(1) van die Grondwet bepaal dat die regte in die handves van regte slegs kragtens 'n *algemeen geldende regsvoorskrif* beperk mag word in die mate waarin die beperking redelik en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid en met inagnome van alle tersaaklike faktore, met inbegrip van die faktore gelys in artikel 36(1)(a)–(e). Volgens Currie en De Waal¹⁶⁷ het artikel 36(1) se vereiste van 'n *algemeen geldende regsvoorskrif* die gevolg dat dit prakties gesproke slegs betrokke kan wees by die negatiewe skending van die sosio-ekonomiese regte deur 'n wet van algemene toepassing.¹⁶⁸ Artikel 36(1) sal dus slegs van toepassing wees indien die staat inbreuk maak op 'n bestaande sosio-ekonomiese reg,¹⁶⁹ dit wil sê indien die staat nie sy plig van weerhouding (naamlik nienakoming van die plig om regte te eerbiedig)¹⁷⁰ nakom nie.

Brand¹⁷¹ verklaar dat alhoewel artikel 36(1) van die Grondwet in beginsel op alle inbreukmakings van alle grondwetlike regte van toepassing is, die houe egter nie artikel 36(1) toepas om te bepaal of 'n versuim aan die kant van die staat om die *positiewe pligte*¹⁷² om *gekwalfiseerde* sosio-ekonomiese regte te beskerm, te bevorder en te verwesenlik, regverdig kan word nie.¹⁷³ Sodanige toedrag van sake word toegeskryf aan die feit dat die positiewe pligte wat deur gekwalfiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê is, omskryf word as die plig om redelike wetgewende en ander maatreëls te tref om binne beskikbare middele die tersaaklike regte in toenemende mate te verwesenlik.¹⁷⁴ Brand¹⁷⁵ dui aan dat die konstitusionele hof sodanige kwalifikasie as 'n interne beperkingsklousule interpreteer en dit word gevolglik as "a standard of 'reasonableness' scrutiny" beskou. Hierdie redelikheidsstandaard word toegepas in stede van artikel 36(1) van die Grondwet ten einde te bepaal of die versuim van die staat om die positiewe pligte deur gekwalfiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê, regverdig kan word.¹⁷⁶ Currie en De Waal¹⁷⁷ lig dié situasie soos volg toe:

[I]t will be extremely difficult to apply the "two-stage" analysis of a right and justifications for the limitation of that right to ss 25(5), 26 and 27. One of the principal criteria justifying the limitation of rights in the general limitation clause (reasonableness) has been included in the demarcation of these particular rights. Applying the limitation clause to an infringement of the positive aspects of the socio-economic rights would therefore put a court in the self-defeating position of arguing the reasonableness of a measure that has already been found to lack reasonableness.

In beide die *Grootboom*- en die *TAC*-saak het die konstitusionele hof nie na die algemene beperkingsklousule verwys nie.¹⁷⁸ In beide sake was artikel 36 nie van toepassing nie, aangesien die toepassing van 'n algemeen geldende regsvoorskrif wat regte beperk, nie ter sprake was nie, aangesien beide gevalle

juis oor 'n versuim aan die kant van die staat om positief op te tree, gehandel het.¹⁷⁹ Brand¹⁸⁰ verklaar in hierdie verband:

[C]ourts subject negative breaches of socio-economic rights to more robust scrutiny than failures to meet positive duties, both because the structure of the Constitution seems to demand it and because courts regard themselves as bound by separation of powers concerns to a lesser extent when dealing with negative breaches.

Die standaard wat onderskeidelik in artikel 36(1) en artikels 26(2) en 27(2) toegepas word, verskil volgens Brand¹⁸¹ soos volg:

(a) Die standaard van regverdiging wat deur artikel 36(1) verag word, word as relatief indringend beskou,¹⁸² deurdat die hof die doel en voordele van die beperking of inbreukmaking opweeg teen die aard, effek en erns, asook 'n oorweging van die relatiewe doeltreffendheid van die inbreukmakende maatreël om sy doelwit te bereik, ten einde te bepaal of die inbreukmaking of beperking regverdigbaar is of nie.¹⁸³ Sodoende verleen dit 'n mate van ruimte om staatsoptrede te ondersoek en om alternatiewe optrede voor te skryf indien bevind is dat die staatsoptrede onregverdigbaar is.¹⁸⁴ Soos reeds aangedui, is die nienakoming van 'n negatiewe plig deur 'n gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg opgelê (dit wil sê staatsoptrede wat wel met 'n bestaande reg inmeng, anders as positiewe pligte deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê) onderhewig aan artikel 36(1) om die redelikheid van die staatsoptrede te bepaal.¹⁸⁵ Brand¹⁸⁶ dui egter in hierdie verband aan dat sodanige nienakoming van 'n negatiewe plig wel aan die bepalings van artikel 36(1) onderhewig is:

The reasonableness test that applies in cases of negative infringement of the qualified socio-economic rights ... is applied as a shifting standard of scrutiny. Usually it operates only at the intermediate level of a means-end effectiveness test¹⁸⁷ and only in exceptional cases does it rise to the level of proportionality.¹⁸⁸ In particular, as a rule it does not allow courts explicitly to consider the relative efficacy of challenged state measures compared to other possible measures.

(b) 'n Versuim aan die kant van die staat om die positiewe pligte na te kom wat deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê word, word egter, soos reeds aangedui,¹⁸⁹ aan die hand van die redelikheidsstandaard¹⁹⁰ beoordeel. Brand¹⁹¹ verklaar gevolglik dat inbreukmaking op die positiewe pligte wat deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê word, gewoonlik aan die hand van 'n meer toegeeflike ondersoekstandaard geëvalueer word, anders as die standaard wat van toepassing by die inbreukmaking op ander regte ingevolge artikel 36(1) is. Brand¹⁹² is dus van mening dat die hoër meer beperkend in hul beoordeelings van sodanige inbreukmaking is as wat hulle met betrekking tot die ander regte is.

Die gevolg van 'n minder streng toets, naamlik die redelikheidsstandaard in artikels 26(2) en 27(2) van die Grondwet, word soos volg in die *Grootboom*-saak¹⁹³ verwoord:

A court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable. It is necessary to recognise that a wide range of possible measures could be adopted by the state to meet its obligations. Many of these would meet the requirement of reasonableness. Once it is shown that the measures do so, this requirement is met.

Brand¹⁹⁴ kom derhalwe tot die slotsom dat die plig om sosio-ekonomiese regte te respekteer, van die staat en ander vereis om hul daarvan te weerhou om met persone se bestaande genieting van die tersaaklike regte in te meng, asook om hul daarvan te weerhou om toegang tot sosio-ekonomiese regte te belemmer. Verder dui hy aan dat indien inmenging egter onvermydelik is, stappe gedoen moet word om die impak daarvan te beperk. Voorts is hy van mening dat hierdie negatiewe plig 'n potensieel kragtige instrument is waarmee persone se voldoende toegang tot basiese hulpbronne verseker kan word, aangesien howe meer geneig sal wees om die verskillende elemente van dié plig af te dwing eerder as die pligte om te beskerm, te bevorder en te verwesenlik.¹⁹⁵

4. Toepassing op die reg op toegang tot voldoende voedsel

In ag genome die bostaande bespreking rakende gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte, kan sekere afleidings gemaak word ten opsigte van die benadering wat die konstitusionele hof moontlik sal volg indien dit die geleentheid kry om oor die reg op toegang tot voldoende voedsel te beslis.

In ooreenstemming met vorige beslissings oor gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte sal die konstitusionele hof waarskynlik beslis dat die reg op toegang tot voldoende voedsel nie 'n plig op die staat plaas om elke burger op aandrang of onmiddellik van voedsel te voorsien nie. Die omvang van die positiewe plig wat deur artikel 27(1)(b) op die staat geplaas word, word deur die werking van artikel 27(2) van die Grondwet afgebaken of gekwalifiseer, naamlik dat redelike wetgewende en ander maatreëls getref moet word ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel (a) in 'n toenemende mate en (b) binne beskikbare middele te verwesenlik.¹⁹⁶

Die konstitusionele hof sal hom heel moontlik daarvan weerhou om inhoud aan die reg op toegang tot voldoende voedsel te gee weens dié hof se algemene benadering om eerder die *redelikheid* van maatreëls (insluitend wetgewing, beleide, strategieë en programme) deur die staat getref om die reg te verwesenlik, te evalueer in stede daarvan om inhoud aan gekwalifiseerde

regte te verleen.¹⁹⁷ Insgelyks sal die konstitusionele hof heel moontlik nie “voldoende” voedsel kwantifiseer nie,¹⁹⁸ aangesien sodanige aangeleentheid eerder by die wetgewende en uitvoerende gesag tuishoort: hulle is die beste toegerus is om die sosiale omstandighede in die lig van beskikbare begrotings te ondersoek en te bepaal watter doelwitte met betrekking tot sosiale en ekonomiese regte bereikbaar is.¹⁹⁹ Die rol van die regsprekende gesag in die Suid-Afrikaanse grondwetlike demokrasie, met verwysing na die *Grootboom*,²⁰⁰ *TAC*-²⁰¹ en *Mazibuko*-saak,²⁰² is om te evalueer of die wetgewende en ander maatreëls deur die staat getref om die toegang tot die tersaaklike sosiale goedere op 'n toenemende basis te verwesenlik, *redelik* is.²⁰³

Wetgewende en ander maatreëls (insluitend beleide, strategieë en programme) deur die staat om te voldoen aan sy positiewe plig om die reg op toegang tot voldoende voedsel in 'n toenemende mate te verwesenlik, moet gevolglik aan die basiese standaarde van redelikheid voldoen, soos in paragraaf 3.2 van hierdie bydrae uiteengesit is.

Die tempo waarteen en die omvang waartoe die staat die reg op toegang tot voedsel deur wetgewende en ander maatreëls kan verwesenlik, word natuurlik deur die beskikbaarheid van middele bepaal.²⁰⁴ Alhoewel die verwesenliking van dié reg op 'n toenemende basis moet geskied, moet die staat steeds kan aandui dat maatreëls bestaan of dat dit in die proses is om sodanige maatreëls te implementeer.²⁰⁵ Brand²⁰⁶ dui aan dat, bykomend tot bogenoemde, die staat ook in staat moet wees om vordering in die implementering van die maatreëls aan te dui. Die maatreëls is in beide die ontwerp en die implementering daarvan aan die toets van redelikheid onderworpe. Die staat moet natuurlik ook retrogressiewe maatreëls voorkom.²⁰⁷

Alhoewel die konstitusionele hof in *Grootboom*²⁰⁸ beslis het dat dit die taak van die wetgewende en uitvoerende gesag is om die kontoere en inhoud van die maatreëls te bepaal, moet sodanige maatreëls egter redelik wees. Die hof gee erkenning aan die feit dat 'n wye spektrum moontlike maatreëls deur die staat getref kan word om die positiewe plig om die betrokke reg te verwesenlik, na te kom, waarvan verskeie moontlike maatreëls die toets na redelikheid sal slaag.²⁰⁹ Gevolglik beslis die hof:²¹⁰

A court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable ... Once it is shown that the measures do so, this requirement is met.

Een van die kriteria van die basiese standaard van redelikheid, soos hier bo aangedui, is egter dat die maatreëls (insluitend wetgewing, beleide, strategieë en programme) deur die staat getref om te voldoen aan sy positiewe plig om 'n gekwalifiseerde sosio-ekonomiese reg in toenemende mate te verwesenlik, *redelik in staat moet wees om die verwesenliking van die reg te fasiliteer*.²¹¹

Anders gestel, die maatreëls deur die staat getref, moet redelik in staat wees om die doel van die reg op toegang tot voldoende voedsel te bereik.²¹² 'n Bevreëdigende begrip van die doel van die reg op toegang tot voldoende voedsel is gevolglik nodig om te bepaal waarop staatsoptrede gerig moet wees ten einde die verwesenliking van dié reg te kan fasiliteer. Brand²¹³ dui in hierdie geval aan dat die internasionale reg as 'n nuttige bron vir die interpretasie en ontwikkeling van die reg op toegang tot voldoende voedsel in die Suid-Afrikaanse konteks kan dien.²¹⁴ Die Verenigde Nasies se *General Comment 12: The Right to Adequate Food*,²¹⁵ ter verduideliking van artikel 11 van die ICESCR se reg op voldoende voedsel, kan van groot belang wees om die doel en inhoud van die reg op toegang tot voldoende voedsel te bepaal ten einde vas te stel waarop Suid-Afrikaanse staatsoptrede gerig moet wees.²¹⁶

Laasgenoemde aspek kan egter problematies wees weens tekstuele verskille tussen enersyds artikels 2(1) en 11(1) van die ICESCR en die gepaardgaande *General Comment 12*, en andersyds artikel 27(1)(b) van die Grondwet. Artikel 11(1) van die ICESCR en *General Comment 12* verwys beide na die reg op voldoende voedsel, terwyl artikel 27(1)(b) verwys na die reg op *toegang tot* voldoende voedsel.

Artikel 27(1)(b) word deur artikel 27(2) van die Grondwet gekwalifiseer op so wyse dat 'n persoon nie 'n reg op voedsel het nie, maar die reg het om van die staat te verwag om redelike wetgewende en ander maatreëls te tref om sy *toegang tot* voldoende voedsel op 'n toenemende basis en binne beskikbare middele te verwesenlik. Die positiewe staatsplig deur artikel 27(1)(b) opgelê, is dus die toenemende verwesenliking van toegang tot voldoende voedsel en nie om voedsel op aandrang of onmiddellik as sodanig te verskaf nie.²¹⁷ Soos hier bo aangedui, verleen artikel 11(1) van die ICESCR egter aan elke persoon die *reg op* voldoende voedsel en nie *toegang tot* voldoende voedsel nie. Artikel 11(1) van die ICESCR se reg op voedsel word later in paragraaf 6 van *General Comment 12* gekwalifiseer as: “physical and economic *access*²¹⁸ at all times to adequate food or means for its procurement ... will have to be realized progressively.”

Beide *General Comment 12* en artikel 27(1)(b) van die Grondwet fokus gevolglik op toegang tot voedsel en die staatsoptrede wat nodig is om sodanige toegang in toenemende mate te verwesenlik. Daar word gevolglik aan die hand gedoen dat aangesien beide *General Comment 12* en artikel 27(1)(b) van die Grondwet gerig is op staatsoptrede wat nodig is om toegang tot voldoende voedsel in toenemende mate te verwesenlik, die kerninhoud van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel soos verskaf in *General Comment 12*,²¹⁹ as 'n nuttige bron kan dien om te bepaal waarop staatsoptrede gerig moet wees om die reg op toegang tot voldoende voedsel te kan fasiliteer. Sodanige kerninhoud van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel word soos volg verwoord: “The availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture.”²²⁰ Op grond van bogenoemde kerninhoud

spesifiseer *General Comment 12* die elemente van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel as: (a) dieetbehoefte van individue; (b) voedselsekerheid; (c) kulturele of verbruikersaanvaarbaarheid; (d) beskikbaarheid van voedsel; en (e) toeganklikheid tot voedsel.²²¹

Daar word aan die hand gedoen dat maatreëls gerig op die verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel op sodanige elemente gerig moet wees.²²² *General Comment 12*²²³ dui voorts aan dat maatreëls gerig moet wees op alle aspekte van die voedselsisteem, insluitend produksie, prosessering, verspreiding, bemaking en verbruik van veilige voedsel, asook parallelle maatreëls op die gebiede van gesondheid, onderwys, arbeid en maatskaplike sekerheid.²²⁴ Daar moet ook gesorg word dat die mees gepaste bestuur en gebruik van natuurlike en ander hulpbronne vir voedsel op nasionale, regionale, plaaslike en huishoudelike vlak verseker word.²²⁵ Spesifieke aandag moet veral daaraan verleen word om diskriminasie in toegang tot voedsel en hulpbronne vir voedsel te voorkom, deur middel van

guarantees of full and equal access to economic resources, particularly for women, including the right to inheritance and the ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technology; measures to respect and protect self-employment and work which provides a remuneration ensuring a decent living for wage earners and their families.²²⁶

Gepaste stappe om te verseker dat aktiwiteite van die privaat besigheidsektor en die burgerlike samelewing op een lyn is met die reg op (toegang tot) voldoende voedsel ten einde mense se "resource base for food" te beskerm, word ook deur *General Comment 12*²²⁷ voorgestel en verwys gevolglik na 'n staat se plig om die reg op (toegang tot) voldoende voedsel te beskerm teen inmenging deur derdes.²²⁸

Maatreëls gerig op bogenoemde elemente moet natuurlik in die lig van artikel 27(2) van die Grondwet en regspraak oor gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte in beide die ontwerp en implementering daarvan *redelik* wees.

In *Grootboom*²²⁹ het die konstitusionele hof die tekstuele verskille in die konteks van die reg op toegang tot geskikte behuising tussen die ICESCR en die Grondwet soos volg uitgelig, naamlik dat die ICESCR voorsiening maak vir die *reg op geskikte behuising* terwyl artikel 26 van die Grondwet voorsiening maak vir die *reg op toegang tot geskikte behuising*.²³⁰

The right delineated in section 26(1) is a right of "access to adequate housing" as distinct from the right to adequate housing encapsulated in the Covenant. This difference is significant. It recognises that housing entails more than bricks and mortar. It requires available land, appropriate services such as the provision of water and the removal of sewage and the financing of all of these, including the building of the

house itself. For a person to have access to adequate housing all of these conditions need to be met: there must be land, there must be services, there must be a dwelling. Access to land for the purpose of housing is therefore included in the right of access to adequate housing in section 26. A right of access to adequate housing also suggests that it is not only the state who is responsible for the provision of houses, but that other agents within our society, including individuals themselves, must be enabled by legislative and other measures to provide housing.²³¹

Daar is egter reeds aangedui dat *General Comment 12* die reg op voldoende voedsel, soos voorsien in artikel 11 van die ICESCR, kwalifiseer as toegang tot voldoende voedsel. Die elemente van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel soos uiteengesit in *General Comment 12* kan dus as 'n nuttige vertrekpunt dien om te bepaal waarop staatsoptrede²³² gerig moet wees ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel te verwesenlik, en sodanige elemente dui ook aan dat die reg op toegang tot voldoende voedsel meer behels as blote voedsel, maar ook gerig moet wees op gepaardgaande aangeleenthede, soos onder andere voedselsekerheid, die beskikbaarheid van voedsel, en toegang tot grond en krediet.²³³

Die volgende aanhaling uit die *Grootboom*-saak²³⁴ is van besondere belang vir hierdie bydrae: "The state must create the conditions for access to adequate housing for people at all economic levels of our society. State policy dealing with housing must therefore take account of different economic levels in our society."²³⁵ Ingevolge die reg op toegang tot voldoende voedsel beteken hierdie diktum dat die staat omstandighede moet skep vir toegang tot voldoende voedsel vir alle persone van alle vlakke van die gemeenskap. Staatsbeleid (ook verwysend na ander maatreëls, soos wetgewing, strategieë en programme) verbandhoudend met voedsel moet gevolglik die verskillende ekonomiese vlakke van die gemeenskap in ag neem. Die diktum dui op die plig van die staat om die reg op toegang tot voldoende voedsel te *verwesenlik*. Liebenberg²³⁶ verklaar dat die plig om te verwesenlik tweeledig van aard is, naamlik die plig om te fasiliteer en om te voorsien. Die plig om te fasiliteer verwys in hierdie verband na die staat se plig om omstandighede te skep wat toegang tot voldoende voedsel vir alle persone van alle vlakke van die gemeenskap sal verseker, of anders gestel, "[provide] a framework of laws and policies that assist individuals and groups to enjoy the rights".²³⁷ Dit is in hierdie lig dat die elemente van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel soos geïdentifiseer in *General Comment 12*, nuttig is om te bepaal waarop maatreëls gerig moet wees om sodanige omstandighede te skep.²³⁸ Die plig om te voorsien verwys na die geval waar individue of 'n groep nie in staat is om die reg op hul eie met die middele tot hul beskikking te laat realiseer nie.²³⁹ Met verwysing na die volgende aspek van bogenoemde diktum uit die *Grootboom*-saak,²⁴⁰ naamlik: "State policy dealing with housing must therefore take account of different economic levels in our society", dui Currie en De Waal²⁴¹ aan dat die omvang

van die staat se pligte sal verskil na gelang van die ekonomiese hulpbronne wat tot die beskikking van die verskillende segmente van die bevolking is:

Those with sufficient economic means already have access to adequate housing (since they can afford to rent or purchase it, and because the law currently permits such transactions) and therefore the state can direct its attention to those without sufficient means and without access.²⁴²

Insgelyks sal die staat sy aandag aan diegene sonder voldoende middele en sonder toegang tot voldoende voedsel kan skenk. Die plig om te voorsien dui egter steeds nie daarop dat die staat op aandrang voedsel aan sodanige persone moet voorsien nie. In ooreenstemming met die *Grootboom*-²⁴³ en *TAC*-saak²⁴⁴ dui die positiewe staatspligte deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte opgelê, aan dat die staat se maatreëls onder andere voorsiening moet maak vir diegene wie se behoeftes dringend is en wat in onhoudbare omstandighede leef²⁴⁵ ten einde as *redelike* maatreëls beskou te word.²⁴⁶ Sodanige persone het gevolglik nie 'n aanspraak op voedsel nie, maar eerder 'n reg op redelike wetgewende en ander maatreëls deur die staat om hul *toegang tot* voldoende voedsel in toenemende mate te verwesenlik. In die *Grootboom*-saak²⁴⁷ beslis die konstitusionele hof dat die ooreenstemmende plig op die staat nie meer van die staat vereis as wat sy beskikbare middele toelaat nie: “This means that both the content of the obligation in relation to the rate at which it is achieved as well as the reasonableness of the measures employed to achieve the result are governed by the availability of resources.”

Soos reeds genoem, bied die kerninhoud en elemente van die reg op (toegang tot) voldoende voedsel, soos geïdentifiseer in *General Comment 12* 'n nuttige vertrekpunt vir die identifisering van aspekte waarop staatsoptrede gerig moet wees ten einde die reg op toegang tot voldoende voedsel in 'n toenemende mate te kan verwesenlik.

5. Gevolgtrekking

Weens 'n gebrek aan grondwetlike interpretasie van die reg op toegang tot voldoende voedsel, is bestaande interpretasie en toepassing van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte wat tekstuele ooreenkomste met artikel 27(1)(b) toon, gebruik om 'n inhoudelike bespreking van artikel 27(1)(b) moontlik te maak.

In die lig van die bovermelde bespreking kan daar tot die gevolgtrekking gekom word dat artikel 27(1)(b), saamgelees met artikel 27(2), van die staat vereis om:

- (a) maatreëls (wetgewend en ander) te ontwikkel en te implementeer ten einde effek aan die reg op toegang tot voldoende voedsel te gee; en

dat

(b) hierdie maatreëls redelik in staat moet wees om die doel van die reg op toegang tot voldoende voedsel te bereik tesame met die ander standaarde van *redelikheid* soos in paragraaf 3.2 genoem.

Die regering se verbintenis tot die reg op toegang tot voldoende voedsel manifesteer tot op datum in verbandhoudende beleide, strategieë en programme, welke inisiatiewe op "ander maatreëls" soos vereis in artikel 27(1)(b) neerkom.²⁴⁸ Die vernaamste maatreëls sluit die *Integrated Food Security Strategy* van 2002 en die meer onlangse *National Policy on Food and Nutrition Security* van 2013 in. Laasgenoemde word deur die *Household Food and Nutrition Security Strategy* and the *Fetsa Tlala Food Production Intervention* ondersteun. Verbandhoudende maatreëls sluit in (maar is nie beperk nie tot) beleide, strategieë en programme op die gebied van landbou, grondhervorming en landelike ontwikkeling.²⁴⁹ Die redelikheid al dan nie van veral die *National Policy on Food and Nutrition Security* (aan die hand van bogenoemde bespreking) noodsaak verdere navorsing.

Artikel 27(2) vereis egter ook *wetgewende maatreëls*. Nieteenstaande sektorale wetgewing wat verbandhoudende aangeleenthede reguleer,²⁵⁰ bestaan daar nie tans 'n raamwerkwet wat uitvoering aan die reg op toegang tot voldoende voedsel verleen nie.²⁵¹ Khoza²⁵² argumenteer dat die regering se versuim om tot op hede 'n omvattende en gekoördineerde raamwerkwet in hierdie verband aan te neem, reeds daarop neerkom dat die staat nie sy grondwetlike plig ingevolge artikel 27(2) van die Grondwet nakom nie. Sodanige versuim is gevolglik vatbaar vir grondwetlike toetsing.²⁵³

Bibliografie

Baatjies, R. en A. Christmas. 2008. The right to water: A matter of dignity. *Local Government Bulletin*, 21–3.

Bilchitz, D. 2002. Giving socio-economic rights teeth: The minimum core and its importance. *South African Law Journal*, 119(3):484–501.

—. 2003. Towards a reasonable approach to the minimum core: laying the foundations for future socio-economic rights jurisprudence. *South African Journal on Human Rights*, 19(1):1–26.

—. 2006. The right to health-care services and the minimum core. *Economic and Social Rights Review*, 7(2):2–6.

Borghi, M. en L.P. Blommestein (reds.). 2006. *The right to adequate food and access to justice*. Geneva: Schulthess.

- Brand, D. 2005a. Introduction to socio-economic rights. In Brand en Heyns (reds.) 2005.
- . 2005b. The right to food. In Brand en Heyns (reds.) 2005.
- Brand, D. en C. Heyns (reds.). 2005. *Socio-economic rights in South Africa*. Pretoria: PULP.
- CESCR. 1999. *General comment 12: The right to adequate food*. E/C 12/1999/5.
- Currie, I. en J. de Waal. 2005. *The bill of rights handbook*. 5de uitgawe. Kaapstad: Juta.
- De Vos, P. 2001a. Substantive equality after Grootboom: The emergence of social and economic context as a guiding value in equality jurisprudence. *Acta Juridica*, 52–69.
- . 2001b. Grootboom, the right of access to housing and substantive equality as contextual fairness. *South African Journal on Human Rights*, 17(2):258–76.
- Dugard, J. 2008. Rights, regulation and resistance: The Phiri water campaign: current developments. *South African Journal on Human Rights*, 24(3):593–611.
- Eide, W.B. en U. Kracht (reds.). 2005 *Food and human rights in development: Volume I Legal and institutional dimensions and selected topics*. Oxford: Intersentia.
- FAO. 2009a. Guide on legislating for the right to food. http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/1_toolbox_Guide_on_Legislatoring.pdf (19 Augustus 2014 geraadpleeg).
- . 2009b. Methodological toolbox on the right to food. http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/1_toolbox_Guide_on_Legislatoring.pdf (19 Augustus 2014 geraadpleeg).
- Goldblatt, B. en S. Liebenberg. 2004. Giving money to children: The state's constitutional obligations to provide child support grants to child headed households. *South African Journal on Human Rights*, 20(1):151–64.
- Heleba, S. 2009. Realising the right of access to sufficient water in South Africa. *Economic and Social Rights Review*, 10(2):7–11.

Illes, K. 2004. Limiting socio-economic rights: beyond the internal limitations clauses. *South African Journal on Human Rights*, 20(3):448–65.

Jansen van Rensburg, L. 2005. The Khosa case – Opening the door for the inclusion of all children in the child support grant? *SA Publiekreg/SA Public Law*, 20(1):102–27.

—. 2008. The right of access to adequate water: Discussion of *Mazibuko v the City of Johannesburg* case no. 13865/06. *Stellenbosch Law Review*, 19(3):415–35.

Jansen van Rensburg, L. en L. Lamarche. 2005. Rights to social security and assistance. In Brand en Heyns (reds.) 2005.

Khoza, S. 2005. 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 en Kracht (reds.) 2005.

—. 2006. Extrapolating from South Africa's jurisprudence on the right of access to adequate housing, health care and social assistance. In Borghi en Blommestein (reds.) 2006.

Klare, K. 1998. Legal culture and transformative constitutionalism. *South African Journal on Human Rights*, 14(1):146–88.

Labuschagne, P. 2006. Trias politica as guiding constitutional principle in the modern state: Obsolete relic or constitutional necessity? *Politeia*, 25(1):18–29.

Liebenberg, S. 2001. The right to social assistance: The implications of Grootboom for policy reform in South Africa. *South African Journal on Human Rights*, 17(2):232–57.

—. 2004. Basic rights claims: How responsive is “reasonableness review”? *Economic and Social Rights Review*, 5(5):7–11.

—. 2005. "The value of human dignity in interpreting socio-economic rights. *South African Journal on Human Rights*, 21(1):1–31.

—. 2010. *Socio-economic rights in the context of the bill of rights*. Kaapstad: Juta.

Liebenberg, S. en B. Goldblatt. 2007. The interrelationship between equality and socio-economic rights under South Africa's transformative constitution. *South African Journal on Human Rights*, 23(2):335–61.

Mbazira, C. 2008. Confronting the problem of polycentricity in enforcing the socio-economic rights in the South African constitution. *SA Publiekreg/SA Public Law*, 23(1):30–49.

McMurray, I. en L. Jansen van Rensburg. 2004. Legislative and other measures taken by government to realise the right of children to shelter. *Potchefstroomse Elektroniese Regsblad*, 7(1):1–16.

Mechlem, K. 2004. Food security and the right to food in the discourse of the United Nations. *European Law Journal*, 10(5):631–48.

OHCHR. 1966. *International covenant on economic, social and cultural rights*. Resolusie 2200A (XXI).

—. 1990. *General comment 3: The nature of states parties' obligations*. E/1991/23.

Pieterse, M. 2003. Towards a useful role for section 36 of the Constitution in social rights cases? Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council. *South African Law Journal*, 120(1):41–8.

—. 2006. Resuscitating socio-economic rights: Constitutional entitlements to health care services. *South African Journal on Human Rights*, 22(3):473–502.

Pillay, A. 2005. Reviewing reasonableness: An appropriate standard for evaluating state action and inaction. *South African Law Journal*, 122(2):419–40.

—. 2007. In defence of reasonableness: Giving effect to socio-economic rights. *Economic and Social Rights Review*, 8(4):3–8.

Rautenbach, I.M. 2005. The limitation of rights and "reasonableness" in the right to just administrative action and the rights to access to adequate housing, health services and social security. *Tydskrif vir die Suid Afrikaanse Reg*, 4:627–54.

Scott, C. en P. Alston. 2000. Adjudicating constitutional priorities in a transnational context: A comment on Soobramoney's legacy and Grootboom's promise. *South African Journal on Human Rights*, 16(2):206–68.

Sloth-Nielson, J. 2001. The child's right to social services, the right to social security, and primary prevention of child abuse. *South African Journal on Human Rights*, 17(2):210–31.

Steinberg, C. 2006. Can reasonableness protect the poor? A review of South Africa's socio-economic rights jurisprudence. *South African Law Journal*, 123(2):264–84.

Stewart, L. 2008. Interpreting and limiting the basic socio-economic rights of children in cases where they overlap with the socio-economic rights of others. *South African Journal on Human Rights*, 24(3):472–94.

—. 2010. Adjudicating socio-economic rights under a transformative constitution. *Pennsylvania State International Law Review*, 28(3):486–512.

Stewart, L. en D. Horsten. 2009. The role of sustainability in the adjudication of the right to access to adequate water. *SA Publiekreg/SA Public Law*, 24(2):486–505.

Terblanche, A. 2012. Voedselsekerheid as ontwikkelingsdoelwit in Suid-Afrikaanse wetgewing: 'n Menseregte-gebaseerde benadering. Ongepubliseerde LLD-proefskrif, Noordwes-Universiteit.

Terblanche, A. en G.J. Pienaar. 2012. Raamwerkwetgewing ter verwesenliking van die reg op toegang tot voldoende voedsel. *Potchefstroomse Elektroniese Regsblad*, 15(5):229–86.

Vidar, M. 2005. The interrelationship between the right to food and other human rights. In Eide en Kracht (reds.) 2005.

Wesson, M. 2004. Grootboom and beyond: Reassessing the socio-economic jurisprudence of the South African Constitutional Court. *South African Journal on Human Rights*, 20(2):284–308.

Yeshanew, S. Combining the "minimum core" and "reasonableness" models of reviewing socio-economic rights. *Economic and Social Rights Review*, 9(3):8–13.

Ziegler, J. s.j. What is the right to food? <http://www.righttofood.org/work-of-jean-ziegler-at-the-un/what-is-the-right-to-food> (16 November 2010 geraadpleeg).

Eindnotas

¹ Hierdie bydrae is gebaseer op hfst. 5 van die skrywer se proefskrif (Terblanche 2012). Finansiële bystand deur die Nasionale Navorsingstigting word hiermee erken. Menings uitgespreek en gevolgtrekkings wat bereik is, is dié van die skrywer en moet nie noodwendig aan hierdie instansie gekoppel word nie.

² FAO (2009b:3).

³ FAO (2009b:3–4).

⁴ Soos die reg op 'n aanvaarbare lewenstandaard of kwaliteit lewe.

⁵ Direktiewe beginsels verteenwoordig, volgens die FAO (2009b), dikwels die waardes wat 'n samelewing naleef en rig regeringsoptrede. Dit dui gevolglik op die oogmerke of direktiewe beginsels van staatsbeleid. Sien bv. art. 16(2) van die *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* 1999, nl. dat die staat sy beleid sal rig op die versekering dat o.a. geskikte behuising en voldoende voedsel aan alle burgers verskaf word.

⁶ FAO (2009b:35).

⁷ Brand (2005b:153).

⁸ Brand (2005b:161–2).

⁹ Sien egter par. 3.5 van hierdie bydrae vir 'n bespreking van die beperking van sosio-ekonomiese regte.

¹⁰ Brand (2005a:3–4).

¹¹ Sien Khoza (2006:152–3); Khoza (2005:190); Brand (2005b:154). Die konstitusionele hof het in *Mazibuko v The City of Johannesburg (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2010 4 SA 1 (KH) die geleentheid gehad om art. 27(1)(b) van die Grondwet vir die eerste keer te interpreteer. Dié saak het egter oor die reg op toegang tot voldoende water gehandel en nie die reg op toegang tot voldoende voedsel nie.

¹² Sien Khoza (2006:153); Khoza (2005:190).

¹³ Brand (2005b:162).

¹⁴ Khoza (2005:190) verklaar: "Given that most socio-economic rights provisions are drafted in a similar fashion – to an extent that they impose obligations on the State to 'take reasonable legislative and other measures' to achieve the progressive realization of the rights subject to available resources, ... the interpretation becomes a guiding tool ... and is accordingly applicable to other rights too." Die interpretasie verwys na die konstitusionele hof se uitspraak in *Government of the Republic of South Africa v Grootboom* 2001 1 SA 46 (KH), welke uitspraak verdere aandag in parr. 3–4 van hierdie bydrae sal ontvang.

¹⁵ Soos artt. 26(2) en 27(2) van die Grondwet vereis. Sien par. 3.2 van hierdie bydrae.

¹⁶ Sien par. 3 van hierdie bydrae.

¹⁷ Sien par. 4 van hierdie bydrae.

¹⁸ Currie en De Waal (2005:567); Brand (2005a:3).

¹⁹ Currie en De Waal(2005:567). In *Government of the Republic of South Africa v Grootboom* 2001 1 SA 46 (KH) par. 23 beskryf die hof die verband tussen burgerlike en politieke regte aan die een kant en sosiale en ekonomiese regte aan die ander kant soos volg: "Our Constitution entrenches both civil and political rights and social and economic rights. All the rights in our Bill of Rights are inter-related and mutually supporting. There can be no doubt that human dignity, freedom of equality, the foundational values of our society, are denied those who have no food, clothing or shelter. Affording socio-economic rights to all people therefore enables them to enjoy the other rights enshrined in Chapter 2. The realisation of these rights is also key to the advancement of race and gender equality and the evolution of a society in which men and women are equally able to achieve their full potential." Sien Currie en De Waal (2005:567) vir 'n uiteensetting van die verskil en verband tussen burgerlike en politieke regte (eerstegenerasieregte) en sosio-ekonomiese regte (tweedegenerasieregte). Sien ook Brand (2005a:4) vir 'n uiteensetting van die verband tussen sosio-ekonomiese regte en ander regte wat in die Grondwet verskans is, spesifiek art. 11 (die reg op lewe), art. 9 (reg op gelykheid) en art. 33 (die reg op regverdige administratiewe optrede). Weens die aard en die omvang van hierdie bydrae kan verskeie aspekte van sosio-ekonomiese regte nie bespreek word nie. Sien *Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: in re Certification of the Amended Text of the Constitution of the Republic of South Africa* 1996 1997 2 SA 97 (KH) parr. 77–8, asook Currie en De Waal (2005: 568–71); Brand (2005a:12–26), wat die insluiting van sosio-ekonomiese regte in die Grondwet, die bereikbaarheid en ander problematiese en komplekse aspekte van sosio-ekonomiese regte in die Suid-Afrikaanse grondwetlike konteks betref. Sien Liebenberg en Goldblatt (2007:335–61); Brand (2005a:1); Klare (1998:146, 151–6); Liebenberg (2010:23–78); De Vos (2001a:260–3); De Vos (2001b:58–63) vir 'n bespreking oor die transformatiewe aard van die Grondwet teenoor die tradisionele liberale model.

²⁰ Brand (2005a:3–4); Liebenberg (2010:80–1); Currie en De Waal (2005:568).

²¹ Brand (2005a:3).

²² Sien *Khosa v Minister of Social Development* 2004 6 SA 505 (KH) (hierna die *Khosa*-saak) parr. 46–7 se interpretasie van art. 27(1) se verwysing na "elkeen" as nie net elke burger nie, maar ook persone met permanente verblyfreg insluit.

²³ Sien ook Brand (2005a:3); Currie en De Waal (2005:568). Ander gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte sluit in: (a) art. 24(b) – elkeen se reg op die beskerming van die omgewing, ter wille van huidige en toekomstige geslagte, deur redelike wetgewende en ander maatreëls; (b) art. 25(5) – die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om, binne sy

beskikbare middele, toestande te skep wat burgers in staat stel om op 'n billike grondslag toegang tot grond te verkry; en (c) art. 29(1)(b) – elkeen se reg op verdere onderwys, wat die staat, deur middel van redelike maatreëls, in toenemende mate beskikbaar en toeganklik moet maak.

²⁴ 2002 5 SA 721 (KH) par. 30.

²⁵ Brand (2005a:4). Sien ook Currie en De Waal (2005:568).

²⁶ Sien Brand (2005a:4); Liebenberg (2010:81); Currie en De Waal (2005:568).

²⁷ Brand (2005a:4). Sien ook Liebenberg (2010:81).

²⁸ Art. 26(3) van die Grondwet bepaal dat sonder 'n hofbevel wat na oorweging van al die tersaaklike omstandighede toegestaan is, niemand uit hul woning gesit mag word en niemand se woning gesloop mag word nie. Voorts mag geen wetgewing arbitrêre uitsettings veroorloof nie.

²⁹ Brand (2005a:4). Sien ook Liebenberg(2010:81).

³⁰ 'n Bespreking van artt. 28(1)(c) en 35(3)(e) val egter buite die aard en omvang van hierdie bydrae. Vir 'n bespreking van art. 28(1)(c) sien Goldblatt en Liebenberg (2004:151–64); Currie en De Waal (2005:611–3); Liebenberg (2010:228–42); Brand (2005b:162–3); Sloth-Nielson (2001:210–31); Stewart (2008:472–94); die *Grootboom*-saak parr. 70–9; *TAC*-saak parr. 74–9. Sien ook die OHCHR (1989). *Convention on the Rights of the Child* Resolusie 44/25. Vir 'n bespreking van art. 35(3)(e) sien Liebenberg (2010:256–67). Sien ook die Wet op Korrektiewe Dienste 111 van 1998 en die *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* van 1977 beskikbaar by https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf.

³¹ Sien par. 1 van hierdie bydrae.

³² Sien ook Khoza (2006:152–3); Khoza (2005:190); Brand (2005b:154).

³³ Sien par. 1 van hierdie bydrae.

³⁴ Khoza (2006:153); Khoza (2005:190). Sien ook Brand (2005b:162).

³⁵ 2001 1 SA 46 (KH) par. 32. Die feite van die *Grootboom*-saak is kortliks soos volg: Na uitsetting van die respondente uit hul informele huise geleë op privaat grond, welke grond vir laekoste-behuising geoormerk was, doen die respondente by die hof *a quo* (*Grootboom v Oostenberg Municipality* 2000 3 BCLR 277 (K)) aansoek om 'n bevel wat die regering beveel om hul van geskikte basiese skuiling of behuising te voorsien totdat hul permanente

akkommodasie bekom het. Die hof *a quo* (293–4) beslis dat: (a) art. 28(1)(c) van die Grondwet (nl. elke kind se reg op basiese voeding, skooling, basiese gesondheidsorgdienste en maatskaplike dienste) die staat verplig om elementêre/basiese skooling aan sowel kinders as hul ouers op aandrang te voorsien indien ouers nie in staat is om self skooling aan hul kinders te bied nie; (b) dié plig bestaan onafhanklik van en addisioneel tot die plig om redelike wetgewende en ander maatreëls ingevolge art. 26(2) van die Grondwet te tref; en (c) dat die staat verplig was om hierdie elementêre/basiese skooling te verleen ongeag die beskikbaarheid van hulpbronne. Die appellante is gevolglik beveel om skooling te bied aan die respondente wat kinders is, asook hul ouers. (Sien Scott en Alston 2000:206–68 vir 'n bespreking van die hof *a quo* se uitspraak.) Die appellante appelleer teen die hof *a quo* se uitspraak na die konstitusionele hof. Die geskrewe argumente van beide die appellante en respondente het gewentel om die "meaning and import of the shelter component and the obligations imposed upon the State by s 28(1)(c)" (*Grootboom* par. 17). In die geskrewe argumente van die *amicus curiae* (die Menseregtekommissie en die Universiteit van die Wes-Kaap se Community Law Centre) is egter aangevoer dat die kwessies ter sprake verbreed moet word deurdat volwasse respondente sonder kinders ook geregtig is op skooling weens die minimum kernverpligting wat die staat ingevolge art. 26 van die Grondwet opdoen (*Grootboom* par. 17). Die insluiting van art. 26 van die Grondwet is deur die Konstitusionele Hof toegelaat. Die minimum kernargument word egter deur die konstitusionele hof verwerp (*Grootboom* par. 33 asook par. 3.2 van hierdie bydrae) en die hof (par. 33) dui aan dat die werklike vraag eerder is of, in die lig van art. 26(2) van die Grondwet, die maatreëls deur die staat getref om die reg op toegang tot geskikte behuising ingevolge art. 26(1) redelik was. Die hof (par. 99) bevind dat die maatreëls deur die staat getref nie redelik was nie en die staat word beveel om sy behuisingsbeleid te hersien. (Sien par. 3.2 van hierdie bydrae vir 'n bespreking van die grondwetlike standaard van redelikheid. Vir 'n algemene bespreking van die *Grootboom*-saak sien Liebenberg (2010:146–7); Liebenberg (2001:232–57); Liebenberg (2005:1–31); Currie en De Waal (2005:576–7); Brand (2005a:44–52); De Vos (2001a:258–76); De Vos (2001b:52–69); Sloth-Nielson (2001:210–31); Wesson (2004:284–9, 291–7, 300–7); Jansen van Rensburg (2008:418, 420–2, 431–3); McMurray en Jansen van Rensburg (2004:1–16).

³⁶ Sien Currie en De Waal (2005:576–7). Sien ook Khoza (2005:190).

³⁷ Currie en De Waal (2005:577) met verwysing na die *Grootboom*-saak par. 38.

³⁸ *Grootboom*-saak par. 38. Sien ook *Minister of Health v Treatment Action Campaign* parr. 34, 39; *Mazibuko v The City of Johannesburg (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* 2009 3 SA 592 (HHA) par. 56.

³⁹ Currie en De Waal (2005:577).

⁴⁰ Let wel, dié bespreking onder par. 3 het nie ten doel om 'n kritiese bespreking van die tersaaklike hofsake te wees nie, maar slegs om die basiese beginsels met betrekking tot die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte uit te lig. Verdere leeswerk waarin kommentaar en kritiek op die tersaaklike hofsake gelewer word sal, soos gepas, aangedui word.

⁴¹ Currie en De Waal (2005:575) verwys na redelike wetgewende en ander maatreëls as verwagte staatsoptrede gemik op die: (a) aanneming van wetgewende maatreëls, naamlik 'n regsraamwerk wat aan individue regstatus, regte en voorregte verleen; en (b) implementering van ander maatreëls wat daarop gemik is om individue met die verwesenliking van hul regte te ondersteun.

⁴² *Grootboom*-saak par. 42.

⁴³ Soos deur die wetgewende gesag bepaal.

⁴⁴ Soos deur die uitvoerende gesag geïmplementeer.

⁴⁵ *Grootboom*-saak par. 42.

⁴⁶ *Grootboom*-saak par. 32. Sien ook Brand (2005a:44); De Vos (2001b:271–3).

⁴⁷ OHCHR (1990, par. 10). Suid-Afrika het die ICESCR onderteken, maar tot op datum is die ICESCR nog nie deur Suid-Afrika bekragtig nie. Sien veral Liebenberg (2004:7–11); Rautenbach (2005:627–54).

⁴⁸ OHCHR (1990, par. 10).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Art. 26(1) van die Grondwet.

⁵¹ *Grootboom*-saak par. 32.

⁵² Die konstitusionele hof bepaal wel in die *Grootboom*-saak par. 33 dat daar gevalle kan wees waar dit moontlik en gepas sal wees om minimum kernverpligtinge daar te stel ten einde te bepaal of maatreëls deur die staat getref redelik was. Die bepaling van 'n minimum kernverpligting sal egter nie ongekompliseerd wees nie, aangesien voldoende inligting voor die hof geplaas moet word om dit te bepaal. Sien Currie en De Waal (2005:584).

⁵³ *Grootboom*-saak par. 33.

⁵⁴ Eweneens ook relevant tot art. 27(2) van die Grondwet.

⁵⁵ Sien ook Currie en De Waal (2005:584–5); Bilchitz (2002:484–501); Wesson (2004:284–308); Jansen van Rensburg (2008:421–2); Pieterse (2006:473–502).

⁵⁶ *Grootboom*-saak par. 38.

⁵⁷ Art. 27(1)(a) van die Grondwet.

⁵⁸ *TAC*-saak par. 34. In die *TAC*-saak moes die konstitusionele hof beslis oor die redelikheid van die staat se beleid oor die voorkoming van oordrag van Vigs van moeder na kind deur Nevirapine ('n antiretrovirale middel) by slegs twee staats hospitale in elke provinsie as deel van 'n loodsprogram beskikbaar te stel om die veiligheid en doeltreffendheid van die middel te toets voordat dit beskikbaar gestel word as deel van 'n nasionale program. Sodoende sou voorkomende behandeling van moeder na kind oordrag van Vigs vir 'n aansienlike tydperk nie algemeen deur die openbare gesondheidstelsel beskikbaar wees nie (par. 17). Na oorweging van die staat se redes vir regverdiging van die beperkte beskikbaarstelling van Nevirapine (parr. 51–6), beslis die hof (par. 135) dat geen redelike gronde bestaan hoekom die middel op 'n beperkte basis beskikbaar gestel hoef te word nie. (Vir besprekings van die *TAC*-saak sien Bilchitz (2003:1–26); Currie en De Waal (2005:580–1); Brand (2005a:44–6, 49–52); Wesson (2004:284–307); Jansen van Rensburg (2008:421–2, 427, 432–3); Pieterse (2006:473–502).

⁵⁹ *Grootboom*-saak par. 33.

⁶⁰ *TAC*-saak par. 39.

⁶¹ *Ibid.* Sien ook Currie en De Waal (2005:577, 585); Bilchitz (2006:2–6).

⁶² 2010 4 SA 1 (KH) par. 56. Na aansoek deur die applikante oor o.a. die grondwetlikheid van City of Johannesburg se beleid om ses kiloliter gratis water aan elke huishouding in Johannesburg te verskaf, het die hof *a quo* in *Mazibuko v The City of Johannesburg (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae)* [2008] 4 All SA 471 (W) par. 183 (hierna die *Mazibuko* (W)-saak) ten gunste van die applikante beslis, nl. dat die optrede of beleid van City of Johannesburg en/of Johannesburg Water ongrondwetlik was. Die hof *a quo* (par. 183) beveel gevolglik dat City of Johannesburg, alternatief Johannesburg Water, elke inwoner van Phiri van "free basic water supply of 50 litres per person per day" moet voorsien. (Sien ook Dugard (2008:593–611); Stewart (2010:497–504); Jansen van Rensburg (2008:415–35); Stewart en Horsten (2009:486–8); Baatjies en Christmas (2008:21–3) vir 'n bespreking van die hof *a quo* se uitspraak.) Die respondente het teen die uitspraak na die hoogste hof van appèl geappelleer en dié hof beslis in *City of Johannesburg v Mazibuko (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus*

curiae) 2009 3 SA 592 (HHA) par. 24 dat die hoeveelheid water wat nodig is vir 'n waardige menslike bestaan in ooreenstemming met art. 27 van die Grondwet neerkom op 42 liter per persoon per dag ten einde as toegang as voldoende water te kwalifiseer. Die hof verminder die hoeveelheid water onderhewig daaraan dat elke inwoner by City of Johannesburg se *Register of Indigents* registreer. (Sien Stewart (2010:497–504); Stewart en Horsten (2009:487–8) vir 'n bespreking van die HHA-uitspraak.) Die konstitusionele hof in die *Mazibuko*-saak parr. 169 en 171 beslis dat City of Johannesburg se Free Basic Water Policy binne die omvang van redelikheid val en gevolglik dat nóg die Free Basic Water Policy nóg die bekendstelling van voorafbetaalde watermeters in Phiri neerkom op 'n inbreukmaking van art. 27 van die Grondwet. Gevolglik slaag die respondente se appèl, en die bevel van beide die hoogste hof van appèl en die hof *a quo* word tersyde gestel. (Vir 'n algemene bespreking van die KH- uitspraak sien Stewart (2010:497–504); Heleba (2009:12–5); Liebenberg (2010:466–80).)

⁶³ Soos verskans in art. 27(1)(b) van die Grondwet.

⁶⁴ Die applikante het geargumenteer dat die konstitusionele hof die inhoud van art. 27(1)(b) moet bepaal deur die hoeveelheid water te kwantifiseer wat nodig is om 'n waardige lewe te lei en dat die gepaste hoeveelheid water 50 liter per persoon per dag moet wees. Sien *Mazibuko*-saak parr. 51–2.

⁶⁵ *Mazibuko*-saak parr. 56–7.

⁶⁶ Wat die eenparige uitspraak van die konstitusionele hof in die *Mazibuko*-saak gelewer het.

⁶⁷ *Mazibuko*-saak par. 57.

⁶⁸ *Mazibuko*-saak par. 50; sien ook par. 57.

⁶⁹ *Mazibuko*-saak par. 59.

⁷⁰ *Mazibuko*-saak par. 61.

⁷¹ *Mazibuko*-saak par. 61. Hierdie kwessie verwys na die *trias politica*-leerstuk. Volgens die *Mazibuko*-saak par. 61 is dit as 'n saak van grondwetlike verantwoordingspligtigheid verkieslik dat die wetgewende en uitvoerende gesag sodanige aangeleenthede hanteer, aangesien dit hul programme en beloftes is wat aan "democratic popular choice" onderhewig is. Sien in hierdie verband ook Currie en De Waal (2005:569). Vir 'n bespreking van die *trias politica*-leerstuk sien Labuschagne (2006:18–29).

⁷² *Grootboom*-saak par. 99.

⁷³ *TAC*-saak par. 135.

⁷⁴ *Mazibuko*-saak par. 63.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Grootboom*-saak par. 99.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *TAC*-saak par. 135.

⁸⁰ *Ibid.* Sien ook *Mazibuko* par. 64.

⁸¹ Sien *TAC*-saak parr. 124–33 vir redes vir die hof se bevinding.

⁸² *Mazibuko*-saak par. 64.

⁸³ *TAC*-saak par. 135.

⁸⁴ *Mazibuko*-saak par. 65. Sien ook die *Khosa*-saak waarin die konstitusionele hof beslis het dat bepalings van die Wet op Maatskaplike Bystand 59 van 1992 (sedertdien herroep deur art. 33(1) van die Wet op Maatskaplike Bystand 59 van 1992) wat permanente inwoners van Suid-Afrika uitsluit om toegang tot maatskaplike bystandtoelae te ontvang, onbestaanbaar is met art. 9 (die verbod teen onregverdige diskriminasie) en art. 27(1)(c) (die reg van elkeen op toegang tot maatskaplike sekerheid) van die Grondwet is. Sien in hierdie verband Brand (2005a:44–6, 51, 53–4); Jansen van Rensburg en Lamarche (2005:224–5, 233, 242, 245–6); Jansen van Rensburg (2005:102–27); Liebenberg (2010:210–3); Wesson (2004:284–308); Iles (2004:448–65).

⁸⁵ Eie beklemtoning.

⁸⁶ Sien artt. 26(2) en 27(2) van die Grondwet.

⁸⁷ D.w.s. nie die plig om onmiddellik te voorsien nie. Die plig om in 'n toenemende mate regte te verwesenlik, plaas volgens die *Mazibuko*-saak par. 67 'n deurlopende plig op die regering om sy beleid te hersien ten einde te verseker dat die verwesenliking van regte toenemend verwesenlik word. Sien ook *TAC*-saak par. 30.

⁸⁸ Sien *Mazibuko*-saak par. 66.

⁸⁹ *Grootboom*-saak par. 41. Sien ook Currie en De Waal (2005:577–8).

⁹⁰ Eweneens ook van toepassing op art. 27 van die Grondwet.

⁹¹ Eweneens ook van toepassing op art. 27(2) van die Grondwet.

⁹² Currie en De Waal (2005:578).

⁹³ *Ibid.* Sien ook par. 3.5 van hierdie bydrae wat die beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte betref.

⁹⁴ Currie en De Waal (2005:578).

⁹⁵ Liebenberg (2010:146).

⁹⁶ 1998 1 SA 765 (KH).

⁹⁷ Sien Liebenberg (2010:146); Brand (2005a:43–4). Vir 'n algemene bespreking van die *Soobramoney*-saak sien Scott en Alston (2000:206–68).

⁹⁸ Sien *Soobramoney*-saak par. 1.

⁹⁹ Sien *Soobramoney*-saak par. 3.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Sien *Soobramoney*-saak par. 4.

¹⁰² *Thiagraj Soobramoney v Minister of Health: Province of KwaZulu-Natal* 1997-08-21 saaknr. 5846/97 (D&CLD).

¹⁰³ Sien *Soobramoney*-saak parr. 5–6.

¹⁰⁴ *Soobramoney*-saak par. 22. Sien *Soobramoney*-saak parr. 19 en 21 vir die konstitusionele hof se redes in dié verband.

¹⁰⁵ Liebenberg (2010:136).

¹⁰⁶ *Soobramoney*-saak par. 31.

¹⁰⁷ *Ibid.* Sien ook Liebenberg (2010:136–7).

¹⁰⁸ *Soobramoney*-saak parr. 23–4. Sien ook Liebenberg (2010:136–7); Currie en De Waal (2005:583). Sien par. 3.4 van hierdie bydrae vir 'n bespreking van die kwalifikasie "binne beskikbare middele".

¹⁰⁹ *Soobramoney*-saak par. 36.

¹¹⁰ *Soobramoney*-saak par. 25.

¹¹¹ Sien ook *Soobramoney* par. 26: "[I]f the hospital were required to treat all persons who, like the appellant, are suffering from chronic renal failure, it would be unable to do so. She says that if the appellant were to be admitted to the programme it would result in other patients who comply with the guidelines being put at risk. Only about 30% of the patients suffering from chronic renal failure meet the guidelines for admission to the dialysis programme. If everyone in the same condition as the appellant were to be admitted the carefully tailored programme would collapse and no one would benefit from that."

¹¹² Liebenberg (2010:137).

¹¹³ Sien *Soobramoney*-saak parr. 24, 30.

¹¹⁴ Sien *Soobramoney*-saak par. 29.

¹¹⁵ Liebenberg (2010:141).

¹¹⁶ 1996 1 SA 984 (KH) par. 44.

¹¹⁷ Sien ook Liebenberg (2010:141); Currie en De Waal (2005:27). Sien veral par. 3.5 van hierdie bydrae waar die beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte bespreek word.

¹¹⁸ Liebenberg (2010:141).

¹¹⁹ Liebenberg (2010:152).

¹²⁰ Liebenberg (2010:152–3). Sien ook Currie en De Waal (2005:579–81); Brand (2005a:47–52); Brand (2005b:179); Pillay (2007:3–8); Pillay (2005:419–40). In die *Khosa*-saak par. 44 dui die konstitusionele hof aan dat faktore geïdentifiseer in die bepaling van redelikheid nie 'n geslote lys is nie, dat alle relevante faktore in ag geneem moet word en voorts dat wat relevante faktore betref, dit van geval tot geval sal verskil afhangende van die feite en omstandighede van elke geval.

¹²¹ *Grootboom*-saak par. 41.

¹²² *Grootboom*-saak parr. 39–40. Sien veral Brand (2005a:47–8); Currie en De Waal (2005:580).

¹²³ *Grootboom*-saak parr. 68, 78 en 95 asook *TAC*-saak par. 68. In die lig van *Mazibuko*-saak par. 97 moet die maatreëls ook gereeld hersien word.

¹²⁴ *Grootboom*-saak par. 43. Sien veral Brand (2005a:49–51).

¹²⁵ *Grootboom*-saak parr. 40–3. In dié saak par. 41 spesifiseer die konstitusionele hof dit soos volg: "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 (2005a:49).

¹²⁶ *TAC*-saak par. 123. Sien veral Brand (2005a:51–2).

¹²⁷ *Grootboom*-saak parr. 44, 64, 68 en 99 asook *TAC*-saak par. 78.

¹²⁸ *Grootboom*-saak par. 39. Sien ook Brand (2005a:48–9).

¹²⁹ *Grootboom*-saak par. 44. Sien ook *Mazibuko* (KH) par. 67.

¹³⁰ *Grootboom*-saak par. 43. Gepaste finansiële en menslike hulpbronne moet gevolglik vir die programme beskikbaar gestel word (*Grootboom*-saak par. 39).

¹³¹ *Grootboom*-saak par. 83.

¹³² Sien ook Liebenberg (2010:153); Liebenberg (2005:31).

¹³³ *Mazibuko*-saak par. 67.

¹³⁴ Sien ook Currie en De Waal (2005:5958); Brand (2005a:54–6) wat remedies betref. Soos reeds aangedui, het par. 3 nie ten doel om 'n kritiese bespreking van die konstitusionele hof se benadering tot die beregting van sosio-ekonomiese regte te wees nie, maar slegs om basiese beginsels wat die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte betref, uit te lig vir moontlike toepassing op die reg op toegang tot voldoende voedsel in par. 4 van hierdie bydrae. Kritiek teen die hof se benadering word wel deur Currie en De Waal (2005:577), met verwysing na Bilchitz (2003:1), soos volg aangedui: "The trouble is that interpreting the rights in the way the Constitutional Court has done leaves them empty. They are not a right to anything of substance, only to reasonableness in the formulation and carrying out of whatever measures the state has decided to adopt. Reasonableness is no more than a relational standard – ends measured against means – it is not an obligation to provide something. Read in this way, the socio-economic rights are not a right to, say, a roof over your head or anti-retroviral drugs, but only to have the reasonableness evaluated of a decision to provide or not provide these things. So interpreted, the socio-economic rights are therefore not much different to the right to reasonable administrative action in s 33 of the Constitution ..." Vir verdere kritiek teen die benadering wat deur die konstitusionele hof in die beregting van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte gevolg word, sien

Bilchitz (2002:484); Wesson (2004:284–308); Liebenberg (2010:137–46, 466–80); Stewart (2009:487–509).

¹³⁵ Art. 26(2) van die Grondwet bepaal dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele die reg op toegang tot geskikte behuising in toenemende mate te verwesenlik. Art. 27(2) van die Grondwet bepaal dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele die reg op toegang tot (a) gesondheidsorgdienste, (b) voldoende voedsel en water, en (c) maatskaplike sekerheid in toenemende mate te verwesenlik.

¹³⁶ Liebenberg (2010:154).

¹³⁷ Soos artt. 26(2) en 27(2) van die Grondwet vereis.

¹³⁸ *Grootboom*-saak par. 45.

¹³⁹ Sien ook art. 2(1) van *General Comment 3*. OHCHR (1990).

¹⁴⁰ OHCHR (1990, par. 9). Sien ook Currie en De Waal (2005:582).

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Currie en De Waal (2005:582). Sien ook Brand (2005a:46).

¹⁴³ Brand (2005a:46). Sien ook Liebenberg (2010:187–91) vir 'n bespreking van toenemende verwesenliking en retrogressiewe maatreëls.

¹⁴⁴ *Grootboom*-saak par. 46.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Currie en De Waal (2005:583).

¹⁴⁷ *Soobramoney*-saak par. 23–4. Sien ook Liebenberg (2010:136); Currie en De Waal (2005:583).

¹⁴⁸ Nl. pasiënte in die finale stadia van nierversaking sonder die moontlikheid van 'n nieroorplanting en wat gevolglik ingevolge die Addington-hospitaal se riglyne nie vir nierdialisebehandeling kwalifiseer nie. Sien par. 3.2 van hierdie bydrae vir 'n uiteensetting van die feite van die *Soobramoney*-saak.

¹⁴⁹ *Soobramoney*-saak par. 23.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Soobramoney*-saak par. 24.

¹⁵² Soos wat dit die geval met provinsiale departemente in die algemeen is. Sien Liebenberg (2010:136).

¹⁵³ *Soobramoney*-saak par. 24.

¹⁵⁴ *Soobramoney*-saak par. 28.

¹⁵⁵ *Soobramoney*-saak par. 29.

¹⁵⁶ Sien par. 3.2 van hierdie bydrae.

¹⁵⁷ *Soobramoney*-saak par. 31.

¹⁵⁸ *Ibid.* Sien ook Liebenberg (2010:136-7).

¹⁵⁹ Liebenberg (2010:137). Vir kritiek teen die *Soobramoney*-saak sien Liebenberg (2010:137-46).

¹⁶⁰ Currie en De Waal (2005:583).

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.* Sien ook Brand (2005a:52-4); Liebenberg (2010:191-8) wat die kwalifikasie “binne beskikbare middele” betref.

¹⁶³ Sien par. 3.2 van hierdie bydrae.

¹⁶⁴ *Soobramoney*-saak par. 44. Sien ook Liebenberg (2010:141); Currie en De Waal (2005:27, 165-86). Brand (2005a:26) verwoord die tweestadia-benadering soos volg: "Constitutional litigation in South Africa proceeds in two stages. The complainant bears the onus to persuade the court that a right in the Bill of Rights has been infringed. Should a court find that the right has in fact been infringed, the state (or where a constitutional duty has been infringed by a private party, the private party) bears the onus to justify and so render constitutionally sound its limitation of that right. In principle, the standard of scrutiny in terms of which courts decide whether any infringement of any constitutional right, including any socio-economic right, is justified is prescribed by section 36(1), which applies to all rights."

¹⁶⁵ Nl. die staatsplig om ingevolge art. 7(2) van die Grondwet die regte verskans in die Grondwet te beskerm, te bevorder en te verwesenlik.

¹⁶⁶ Liebenberg (2010:141).

¹⁶⁷ Currie en De Waal (2005:594). Sien ook Brand (2005a:26-30); Liebenberg (2010:199-203).

¹⁶⁸ Currie en De Waal (2005:594). Volgens hulle kan art. 36(1) "feasibly only be engaged by a negative violation of the socio-economic rights by a law of general application".

¹⁶⁹ M.a.w., indien die staat nie bestaande regte *eerbiedig* nie.

¹⁷⁰ Sien Terblanche (2012:76–82, 109–14). Die staat se plig om regte te *eerbiedig* (soos vereis in art. 7(2) van die Grondwet) behels kortliks die weerhouding daarvan om in te meng, hetsy direk of indirek, in die uitoefening van die regte en kom dus neer op 'n negatiewe plig (Liebenberg (2010:84); sien ook Brand (2005a:9, 30–7); Mechlem (2004:639). M.b.t. sosio-ekonomiese regte dui Currie en De Waal (2005:572) aan dat die staatsplig om te *eerbiedig* daarop neerkom dat 'n hof die staat kan verhoed om op 'n wyse op te tree wat op sosio-ekonomiese regte inbreuk sal maak. Anders gestel, die reg op o.a. toegang tot behuising, gesondheidsorg, voldoende voedsel en water, maatskaplike sekerheid en basiese onderwys mag nie aan doelbewuste retrogressiewe maatreëls onderhewig gestel word nie. 'n Doelbewuste retrogressiewe maatreël word omskryf as 'n maatreël wat individue van hul bestaande reg op toegang tot bv. voldoende voedsel en water en geskikte behuising ontnem of hul verhinder om die hulpbronne tot hul beskikking te gebruik om hul behoefte vir o.a. voedsel, water en behuising te bevredig. Currie en De Waal (2005:572; sien ook *Jaftha v Schoeman* 2005 2 SA 140 (KH) par. 28; *Grootboom*-saak par. 88; Brand (2005a:9). Sien ook Terblanche (2012:109–14) vir 'n uiteensetting van die staatsplig om die reg op voldoende voedsel te *eerbiedig* soos uiteengesit in *General Comment 12* par. 15; sien CESCR (1999, par. 15). Sien ook FAO (2009a:89–90, 100–1) vir voorbeelde van die beperking van die reg op voldoende voedsel.

¹⁷¹ Brand (2005a:26–7).

¹⁷² Sien Terblanche (2012:76–82, 109–14). *Positiewe staatspligte* verwys na die plig om regte te: (a) beskerm; (b) bevorder; en (c) verwesenlik (soos vereis deur art. 7(2) van die Grondwet). Die vereiste om te beskerm vereis van die staat om maatreëls (wetgewende en ander regulatoriese maatreëls) te tref ten einde te verseker dat derde partye nie op enige wyse met die uitoefening van die regte inmeng nie (sien Khoza (2005:189). Die plig om te bevorder verwys na opvoedkundige en informatiewe programme wat die bewuswording van regte asook die meganismes om toegang tot die regte te verkry, bevorder (sien Liebenberg (2010:85); Brand (2005a:10); Mechlem (2004:639)). Die verwesenliking van regte vereis van die staat om positiewe maatreëls te tref wat individue en gemeenskappe se toegang tot en uitoefening van die volle verwesenliking van die regte: (a) fasiliteer en (b) voorsien. Die plig om onderskeidelik te fasiliteer en te voorsien word soos volg deur Liebenberg (2010:85) uiteengesit: "The duty 'to facilitate' is understood in terms of providing a framework of laws and policies that assist individuals and groups to enjoy the rights. The duty 'to provide' arises when individuals or a group are unable to realise the right themselves by the means at their disposal." Sien ook

Terblanche (2012:27–39) en par. 4 van hierdie bydrae. Sien ook Terblanche (2012:109–14) vir 'n uiteensetting van die staatsplig om die reg op voldoende voedsel te beskerm en te verwesenlik soos uiteengesit in *General Comment 12* par. 15 (sien CESCR (1999, par. 15). Sien ook FAO (2009a:89–90, 100–1) vir voorbeelde van die beperking van die reg op voldoende voedsel.

¹⁷³ Sien ook Currie en De Waal (2005:594); Pieterse (2003:41).

¹⁷⁴ Brand (2005a:27). Sien artt. 26(2) en 27(2) van die Grondwet.

¹⁷⁵ Brand (2005a:27).

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Currie en De Waal (2005:594).

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.* In die *Grootboom*-saak het dit o.a. gegaan oor 'n versuim aan die kant van die staat om wetgewing aan te neem of ander maatreëls te tref om vir noodverligting voorsiening te maak. In die *TAC*-saak het dit o.a. gegaan oor die staat se versuim om 'n omvattende program te ontwikkel om die oordraagbaarheid van Vigs van moeder na kind te voorkom.

¹⁸⁰ Brand (2005a:12, 26).

¹⁸¹ Brand (2005a:27).

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Verwys na as die proporsionaliteitstoets. Sien Brand (2005a:27).

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Sien *Jaftha v Schoeman* 2005 2 SA 140 (KH) par. 34.

¹⁸⁶ Brand (2005a:27–8).

¹⁸⁷ Brand (2005a:27–8) verwys in hierdie verband na die *Grootboom*-saak parr. 39–45; die *TAC*-saak parr. 38, 123 en die *Soobramoney*-saak parr. 27, 29.

¹⁸⁸ Brand (2005a:45) verwys in hierdie verband na die *Khosa*-saak par. 82 en verklaar: "The Court has not been explicit about which factors determine the strictness of its scrutiny, but the cases indicate that the position of the claimants in society; the degree of deprivation they complain of and the extent to which the breach of right in question affects their dignity; the extent to which the breach in question involves undetermined, complex policy

questions; and whether or not the breach also amounts to a breach of other rights, all play a role."

¹⁸⁹ Sien Brand(2005a:26).

¹⁹⁰ Artt. 26(2) en 27(2) van die Grondwet.

¹⁹¹ Brand (2005a:28).

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Grootboom*-saak par. 41.

¹⁹⁴ Brand (2005a:30).

¹⁹⁵ Welke positiewe pligte deur gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte, "slegs" onderhewig is aan die redelikheidstoets soos geformuleer in o.a. die *Grootboom*- en *TAC*-saak. Sien Iles (2004:448–65); Brand (2005a:26–30); Liebenberg (2010: 199–203) vir 'n volledige bespreking rakende die beperking van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte.

¹⁹⁶ Gebaseer op veral die *Grootboom*-saak par. 94; *TAC*-saak par. 39; *Mazibuko*-saak par. 57. In die lig van die kritiek gelewer in Currie en De Waal (2005:577) behels die reg op toegang tot voldoende voedsel soos bepaal in art. 27(1)(b) van die Grondwet, saamgelees met art. 27(2), dat elkeen *bloot* die reg op redelike wetgewende en ander maatreëls het om die toegang tot voldoende voedsel in 'n toenemende mate te verwesenlik. Sien ook *TAC*-saak par. 30.

¹⁹⁷ Sien Currie en De Waal (2005:583). Sien ook par 3.2 van hierdie bydrae vir 'n bespreking van die konstitusionele hof se voorkeur vir 'n model van redelikheidshersiening bo die minimum kernverpligting. Die hof het wel in die *Grootboom*-saak par. 33 voorsien dat in sekere gevalle 'n minimum kernverpligting aan 'n reg gekoppel kan word. Vir 'n bespreking van die minimum kernverpligting sien Bilchitz (2003:1–26); Bilchitz (2007:2–6); Steinberg (2006:264–84); Wesson (2004:284–308); Yeshanew (2008:8–13); Mbazira (2008:30–49).

¹⁹⁸ Gebaseer op die *Mazibuko*-saak parr. 60–8.

¹⁹⁹ *Mazibuko*-saak par. 61.

²⁰⁰ *Grootboom*-saak par. 99.

²⁰¹ *TAC*-saak par. 135.

²⁰² *Mazibuko*-saak parr. 63–8.

²⁰³ Sien *Mazibuko*-saak par. 63. Sien Brand (2005b:165–170) vir 'n bespreking van die staat se plig om die reg op toegang tot voedsel te respekteer (negatiewe plig), nl. dat die staat 'n plig het om: (a) hom daarvan te weerhou om met persone se bestaande toegang tot voldoende voedsel in te meng; (b) indien inmenging onvermydelik is, om stappe te doen om die impak te versag; en (c) "to refrain from placing obstacles in the way of people newly gaining access or enhancing existing access to food". Sien Brand (2005b:170–7) vir 'n bespreking van die staat se plig om die reg op toegang tot voldoende voedsel te beskerm.

²⁰⁴ Brand (2005b:178).

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Brand (2005b:187–8). Sien Brand (*ibid.*) vir voorbeelde van retrogressiewe maatreëls t.o.v. toegang tot grond. Spesifiek word daar verwys na die regering se verskuiwing van fokus wat die grondherverdelingsbeleid betref (vanaf toegang tot grond vir onmiddellike eie voedselproduksiedoeleindes na 'n fokus op opkomende kommersiële boere) as 'n "*prima facie* violation of the right to food".

²⁰⁸ *Grootboom*-saak par. 41.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

²¹² Brand (2005b:178).

²¹³ Brand (2005b:154): "Because of the continuing dearth of jurisprudence in respect of the right to food at domestic level, international law remains a useful source for interpreting and developing the content of the right to food in South Africa, particularly because much work has been done there to describe the content of the right to food and to translate that content into duties – into things that states must do. It is useful both to know which sources regarding the right to food are available at international level, and what content the right has been given there." Sien ook Terblanche (2012:94–132) vir 'n bespreking van die reg op voedsel in internasionale en regionale instrumente.

²¹⁴ Sou die konstitusionele hof wel die geleentheid kry om oor die reg op toegang tot voldoende voedsel te beslis, bepaal art. 39(1)(b) van die Grondwet dat by die uitleg van die handves van regte 'n hof, tribunaal of forum die volkereg (ook na verwys as die internasionale reg) in ag móét neem – anders

as buitelandse reg, wat volgens art. 39(1)(c) van die Grondwet by die uitleg van die handves van regte in ag geneem kán word. Volgens Liebenberg (2010:102) (met verwysing na *S v Makwanyane* 1995 3 SA 391 (KH) par. 35) verwys art. 39(1)(b) van die Grondwet as 'n interpretatiewe gids na sowel bindende as niebindende internasionale reg wat in ag geneem maar nie noodwendig gevolg hoef te word tydens die interpretasie van die handves van regte nie. Bindende internasionale reg verwys hoofsaaklik na verdrae en konvensies waarvan Suid-Afrika 'n lidstaat is, asook die norme van gewoonteregtelike internasionale reg (sien Liebenberg (2010:102)). Niebindende internasionale reg verwys volgens Liebenberg (2010:102) na: (a) verdrae en konvensies waartoe Suid-Afrika nie 'n lidstaat is nie (bv. die ICESCR wat Suid-Afrika onderteken maar nie bekragtig het nie); (b) verdrae en konvensies wat nie deur Suid-Afrika bekragtigbaar is nie; en (c) sg. "soft law". Liebenberg (2010:102) verwys in lg. verband na besluite (resolusies) aangeneem tydens internasionale konferensies, welke konferensies georganiseer is onder die vaandel van die Verenigde Nasies of streeksliggame soos die Afrika-unie, asook riglyne deur bv. internasionale organisasies aangeneem. Sien ook Terblanche (2012:84-132).

²¹⁵ CESCR (1999).

²¹⁶ Sien ook Terblanche (2012:94-132).

²¹⁷ Weens die aard en die omvang van hierdie bydrae is 'n studie rakende die wyses waarop die *reg op voedsel* (anders as die *reg op toegang tot voedsel*) in ander jurisdiksies geakkommodeer word, nie moontlik nie. Sodanige voorgestelde studie kan egter ook rigtinggewend in hierdie verband wees.

²¹⁸ Eie beklemtoning. Daar moet in gedagte gehou word dat *General Comment 12* die gevolg was van die World Food Summit van 1996 se versoek om 'n beter omskrywing van die reg op voldoende voedsel soos bepaal in art. 11 van die ICESCR. In die aksieplan van die World Food Summit is die belang van toegang tot voldoende voedsel besef en beklemtoon. Sien Terblanche (2012:119-22).

²¹⁹ CESCR (1999, par. 8).

²²⁰ Volgens *General Comment 12* par. 8 (sien CESCR (1999, par. 8) moet die toeganklikheid van sodanige voedsel voorts volhoubaar wees en nie met die uitoefening van ander menseregte inmeng nie. Ziegler (s.j.) 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".

²²¹ Sien Terblanche (2012:19–26) vir 'n bespreking van die genoemde elemente, insluitend toeganklikheid(finansieel, fisies en maatskaplik).

²²² Insluitend by wyse van insluiting in beleide, strategieë en programme, maar ook by wyse van insluiting in 'n voorgestelde voedselsekerheidsraamwerkwet. In ooreenstemming met die CЕСCR (CESCR 1999, par. 29) se aanmoediging gerig aan lande in *General Comment 12* om raamwerkwetgewing aan te neem, word daar voorgestel dat die volgende logiese stap in die regulering van voedselsekerheid in Suid-Afrika die aanneming van 'n voedselsekerheidsraamwerkwet is, ten einde te dien as 'n wyse om die toepaslike nasionale strategieë (en beleide) te implementeer. Sien Terblanche (2012:185–307) en Terblanche en Pienaar (2012:229–86) vir besprekings van 'n voorgestelde voedselsekerheidsraamwerkwet. Sien ook par. 5 van hierdie bydrae.

²²³ CЕСCR (1999, par. 25).

²²⁴ Sien ook Terblanche (2012:27–39).

²²⁵ CЕСCR (1999, par. 25).

²²⁶ CЕСCR (1999, par. 26).

²²⁷ CЕСCR (1999, par. 27).

²²⁸ Sien Terblanche (2012:109–14).

²²⁹ *Grootboom*-saak par. 28.

²³⁰ *Grootboom*-saak par. 26.

²³¹ *Grootboom*-saak par. 35.

²³² Insluitend wetgewende maatreëls.

²³³ Soortgelyk aan die konstitusionele hof se verwysing daarna in die *Grootboom*-saak par. 35 dat die reg op toegang tot geskikte behuising meer as "bricks and mortar" behels.

²³⁴ *Grootboom*-saak par. 35.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Sien Liebenberg (2010:85). Sien ook Terblanche (2012:27–39).

²³⁷ Liebenberg (2010:85). Sien in hierdie verband ook Terblanche en Pienaar (2012:242–3) vir voorbeelde van aangeleenthede wat in genoemde raamwerk

geakkommodeer moet word, insluitend voedselstelsels; die ekonomie en handel; omgewingsaangeleenthede; arbeidsaangeleenthede; maatreëls ter verwesenliking van verbandhoudende menseregte; en staatsveiligheid.

²³⁸ Terblanche en Pienaar (2012:244) verwoord die plig om te fasiliteer as die "daarstel van [’n] instaatstellende omgewing ten einde toegang tot voldoende voedsel by wyse van produksie-gebaseerde, arbeid-gebaseerde, handel-gebaseerde, oordrag-gebaseerde of enige ander regs aanspreek te verkry". Die instaatstellende omgewing sluit bv. voedselstelsels, ekonomie en handel, omgewings- en arbeidsaangeleenthede in. Sien Terblanche en Pienaar (2012:235–44).

²³⁹ Liebenberg (2010:85). Sien ook Terblanche en Pienaar (2012:244): "Plig om te voorsien 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." *Voorsiening* verwys bv. na skoolvoedingskemas en maatskaplike toelaes. Sien Terblanche en Pienaar (2012:244).

²⁴⁰ *Grootboom*-saak par. 35.

²⁴¹ Currie en De Waal (2005:586–7).

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Grootboom*-saak parr. 44, 64, 68, 99.

²⁴⁴ *TAC*-saak par. 78.

²⁴⁵ *Grootboom*-saak parr. 44, 64, 68, 99 asook *TAC*-saak par. 78.

²⁴⁶ Saam met alle ander tersaaklike oorwegings rakende die redelikheid van die maatreëls.

²⁴⁷ *Grootboom*-saak par. 46.

²⁴⁸ Sien Terblanche (2012:3–4).

²⁴⁹ Sien Terblanche en Pienaar (2012:229–30) vir ’n meer omvattende lys van verbandhoudende beleide, strategieë en programme.

²⁵⁰ Verbandhoudende aangeleenthede sluit bv. in: (a) omgewingsaangeleenthede (sien bv. die Wet op Nasionale Omgewingsbestuur 107 van 1998); (b) landbou-aangeleenthede (sien bv. die Wet op Landbouprodukstandaarde 119 van 1990; en die Wet op Geneties Gemanipuleerde Organismes 15 van 1997); (c) grondhervorming (sien bv. die Wet op Herstel van Grondregte 22 van 1994 asook die Wysigingswet op Herstel van Grondregte 15 van 2014); (d) maatskaplike bystand (sien bv. die

Wet op Maatskaplike Bystand 13 van 2004); en verbruikersbeskerming (sien bv. die Consumer Protection Act 68 van 2008). Vir 'n vollediger lys van verbandhoudende aangeleenthede wat deur sektorale wetgewing gereguleer word, sien Terblanche en Pienaar (2012:230).

²⁵¹ Sien Terblanche (2012:4–5).

²⁵² Khoza (2005:192).

²⁵³ Sien Terblanche (2012:185–307) en Terblanche en Pienaar (2012:229–86) vir besprekings van 'n voorgestelde voedselsekerheidsraamwerk. Alhoewel die interpretasie van gekwalifiseerde sosio-ekonomiese regte (o.a. die reg op toegang tot water, gesondheidsorg, maatskaplike sekerheid) in hierdie bydrae gebruik is om moontlike inhoud aan art. 27(1)(b) se reg op toegang tot voldoende voedsel te gee, moet dit in gedagte gehou word dat voedselsekerheid beskou word as die uitkoms van die verwesenliking van bestaande regte, vernameklik die reg op toegang tot voldoende voedsel, maar ook verbandhoudende regte. Weens die interafhanklike en interverwante aard van menseregte (sien Terblanche (2012:66–7) vereis dit gevolglik ook 'n bespreking van o.a. (a) die reg op gelykheid (art. 9); (b) die reg op toegang tot gesondheidsorgdienste (art. 27(1)(a)); (c) onderwysregte (art. 29); (d) arbeidsaangeleenthede (art. 23); (e) die reg op toegang tot maatskaplike sekerheid (art. 27(1)(c)); die reg op toegang tot voldoende water (art. 27(1)(b)); (g) toegang tot grond (art. 25(5)); (h) kultuurregte (art. 30); (i) vryheid van uitdrukking (art. 16); vryheid van vergadering, betoging, linievorming en petisie (art. 17); vryheid van assosiasie (art. 18); en die reg op regverdige administratiewe optrede (art. 33). Weens die aard en omvang van hierdie bydrae is sodanige bespreking nie moontlik nie. Sien in hierdie verband Terblanche (2012:185–307); sien ook Vidar (2005:141–59).