

# WYTYCZNE DOTYCZĄCE ZABEZPIECZENIA DOSTĘPU DO ZIEMI

Przegląd nowych „Dobrowolnych Wytycznych dotyczących odpowiedzialnego zarządzania własnością ziemi, łąwik i obszarów leśnych w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego krajów”.

Możliwości i wyzwania

**HANDS OFF  
THE LAND**

TAKE ACTION AGAINST  
LAND GRABBING



**IGO**  
Instytut Globalnej  
Odpowiedzialności



Autorzy: Claire Guffens i Florence Kroff z FIAN Belgia  
Projekt graficzny: Ricardo Santos

Wydanie I,  
Warszawa 2013  
ISBN: 978-83-937914-3-9

Tytuł oryginału: Guidelines to secure peoples access to land

Publikacja wydana przez **Instytut Globalnej Odpowiedzialności**  
w ramach koalicji **Hands off the Land Alliance**  
i projektu **Liderzy i liderki społeczności studenckich aktywni w polskiej debacie publicznej**.

Projekt „Na swoim” (ang. *Hands off the Land*) to trzyletnia kampania, której celem jest uświadamianie społeczeństwa oraz wspieranie suwerenności żywnościowej i dostępu do ziemi w krajach Globalnego Południa.

Projekt „**Liderzy i liderki społeczności studenckich aktywni w polskiej debacie publicznej**” to projekt inspirujący studentki i studentów polskich uczelni do aktywniejszego udziału w debacie o sprawach, które mają kluczowe znaczenie dla przyszłości świata oraz wzmacniający poczucie odpowiedzialności za sprawy i procesy globalne.

Projekt „LIDERZY I LIDERKI SPOŁECZNOŚCI STUDENCKICH AKTYWNI W POLSKIEJ DEBACIE PUBLICZNEJ” jest współfinansowany przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Projekt Hands off the Land – Take Action Against Land Grabbing jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autora i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Unii Europejskiej.

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska  
Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Instytutu Globalnej Odpowiedzialności.

Publikacja finansowana przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej.



<b>1. IDEA, CELE I POTENCJALNE MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA WYTYCZNYCH</b>	<b>STR. 5</b>
1.1 część 1: Cele, istota i zasięg Wytycznych	str. 5
1.2 część 2: Ogólne wytyczne, prawa i obowiązki	str. 5
1.3 część 3: Prawa do ziemi rdzennej ludności oraz lokalnych społeczności, prawa nieformalne i grunty komunalne	str. 6
1.4 część 4: Rynki, inwestycje, konsolidacja ziemi, restytucja, reformy redystrybucji, wyłączenie	str. 7
1.5 część 5: Administrowanie prawami związanymi z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi	str. 9
1.6 część 6: Reagowanie na zmiany klimatyczne i sytuacje kryzysowe	str. 9
1.7 część 7: Promocja, implementacja, monitoring i ewaluacja	str. 9
1.8 Wnioski	str. 10

<b>2. REKOMENDACJE WDRAŻANIA WYTYCZNYCH</b>	<b>STR. 11</b>
2.1 IMPLEMENTACJA	str. 11
2.1.1 Unia Europejska	str. 11
2.1.1.1 Ogólne zasady dotyczące wdrażania Wytycznych	str. 11
2.1.1.1.1 Upowszechnianie Wytycznych	str. 11
2.1.1.1.2 Metodologia oparta na partycypacji i włączaniu grup bezpośrednio związanych z kwestią praw do użytkowania i zajmowania ziemi	str. 11
2.1.1.1.3 Tworzenie wielostronnych platform dialogu	str. 11
2.1.1.2 Wykorzystanie Wytycznych w kontekście krajowym	str. 12
2.1.1.2.1 Regulacja planowania przestrzennego i partycypacja partnerów	str. 12
2.1.1.2.2 Grunty publiczne, łowiska i lasy oraz cele społeczne i środowiskowe	str. 13
2.1.1.2.3 Transfer i inne zmiany w prawie i zobowiązaniach dotyczących użytkowania ziemi, dostęp do ziemi młodego pokolenia drobnych rolników	str. 13
2.1.2 Poziom międzynarodowy	str. 14
2.1.2.1 Współpraca rozwojowa	str. 14
2.1.2.2 Pozostałe polityki oraz eksterytorialne zobowiązania państw	str. 15
2.2 MONITORING	str. 16

<b>3. PRZYPISY</b>	<b>STR. 18</b>
--------------------	----------------

## WSTĘP

Przez dekady ruchy społeczne reprezentujące wiejskie kobiety, drobnych rolników, społeczności rybackie, rdzenną ludność, osoby pozbawione ziemi, robotników pracujących na obszarach wiejskich i w miastach, imigrantów, pasterzy, społeczności zamieszkujące lasy, młodzież oraz rozmaite organizacje społeczeństwa obywatelskiego domagały się sprawiedliwego i opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju dostępu i kontroli do zasobów naturalnych niezbędnych do produkcji żywności. Tylko bezpieczny dostęp i kontrola nad zasobami zapewnią zdrową, bogatą w składniki odżywcze i kulturowo odpowiednią żywność dla rolników i ich rodzin, wspierając przy okazji walkę z przyczynami kryzysu żywnościowego, który dotyka obecnie wiele państw. U podstaw tego kryzysu leżą: bardzo nierówna dystrybucja ziemi w wielu krajach, tendencja do re-koncentracji własności ziemskiej, odwrót od procesu reform polegających na redystrybucji ziem oraz skala zjawiska zawłaszczania ziemi w ramach rozmaitych projektów związanych z agrobiznesem.

„Dobrowolne Wytyczne dotyczące odpowiedzialnego zarządzania własnością ziemi, łąsek i obszarów leśnych w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego krajów”<sup>2</sup> zostały oficjalnie uznane przez 125 krajów członkowskich Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego (CFS) 11 maja 2012 roku. Wydarzenie to było spektakularną reakcją na palącą potrzebę popularyzowania praw użytkowania ziemi i sprawiedliwego podziału ziemi, łąsek i lasów jako sposobu walki z głodem i ubóstwem, wspierania idei zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska naturalnego. W przedmowie czytamy, że „Wytyczne mają służyć jako punkt odniesienia oraz zapewnić poprawę zarządzania prawami związanymi z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi, łąsek i obszarów leśnych<sup>3</sup> tak, by realizować nadrzędny cel, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego wszystkim ludziom i wsparcie progresywnej realizacji prawa do ziemi w kontekście krajowego bezpieczeństwa żywnościowego”. Zgodnie z tym zapisem Wytyczne aspirują do bycia dokumentem regulującym politykę gruntową oraz zarządzanie ziemią. Zarządzanie użytkowaniem i zajmowaniem ziemi jest tutaj traktowane jako

kluczowy element determinujący warunki i sposoby, w jaki społeczności bądź jednostki mogą nabywać prawa i obowiązki wynikające z użytkowania i kontroli nad ziemią, łąskami i obszarami leśnymi. Celem Wytycznych jest więc wsparcie państw i sektora pozarządowego, tak aby uniknąć problemów z użytkowaniem ziemi wynikających ze słabego zarządzania. Co najważniejsze, Wytyczne są pierwszym instrumentem funkcjonującym w ramach prawa międzynarodowego, który odnosi się wprost do kwestii dostępu do ziemi z perspektywy praw człowieka oraz podkreśla odpowiedzialność zarówno państwa, jak i sektora pozarządowego w tym zakresie.

Działając w duchu partycypacji opartej na zasadach Czwartej Międzynarodowej Konferencji w sprawie reformy rolnej i rozwoju obszarów wiejskich ICARRD<sup>4</sup> oraz wykorzystując Mechanizm Społeczeństwa Obywatelskiego, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa stworzyła warunki, które pozwalają poszczególnym przedstawicielom ruchów społecznych na aktywne uczestnictwo w procesie tworzenia nowych zasad i polityk dotyczących prawa do ziemi. Dzięki temu wspomniane grupy mogą włączać się w dyskusję na temat użytkowania i pełnienia kontroli nad ziemią, łąskami i obszarami leśnymi oraz powoływać się na Wytyczne. Taki model współpracy powinien służyć za przykład nie tylko w obrębie systemu Narodów Zjednoczonych, ale również na innych forach politycznych.

Liczący czterdzieści stron dokument stanowi zwięzły, a zarazem bardzo szczegółowy i techniczny zapis. Wytyczne są podzielone na siedem części, z których każda składa się z dwóch do sześciu rozdziałów. Niniejsze opracowanie ma za zadanie przede wszystkim przedstawić główne założenia i celów zapisanych w Wytycznych, jak również zaprezentować możliwości i sugestii ich praktycznego zastosowania. Druga część publikacji przybliży możliwe zastosowania Wytycznych na różnych poziomach polityki krajów członkowskich Unii Europejskiej, przyczyniając się tym samym do efektywnej implementacji zaleceń. Pod koniec opracowania znalazły się wskazówki, jak powinno wyglądać monitorowanie Wytycznych.

# 1. IDEA, CELE I POTENCJALNE MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA WYTYCZNYCH

## 1.1 część 1: Cele, istota i zasięg Wytycznych

„Celem Wytycznych jest poprawa zarządzania ziemią, łowiskami i obszarami leśnymi. W dążeniach do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, realizacji prawa do godnego, wolnego od dyskryminacji i ubóstwa życia zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwości społecznej. Wytyczne zwracają szczególną uwagę na ludzi marginalizowanych i najbardziej narażonych na sytuacje kryzysowe”<sup>5</sup>.

Wytyczne skupiają się na poprawie i dalszym rozwijaniu polityk oraz prawnych i organizacyjnych ram regulujących wszelkiego rodzaju przepisy związane z użytkowaniem ziemi i zasobów naturalnych. Zadaniem Wytycznych jest zwiększenie przejrzystości i poprawa funkcjonowania systemów użytkowania ziemi; wzmocnienie potencjału, zasobów i działań osób zaangażowanych w kwestie zarządzania ziemią i zasobami, jak również promocja współpracy pomiędzy tymi osobami<sup>6</sup>. Tym samym Wytyczne odnoszą się raczej do kwestii użytkowania ziemi niż zarządzania zasobami naturalnymi, mimo że w praktyce oba te zagadnienia są ze sobą blisko związane. Wiele problemów wynikających z kwestii dostępu i kontroli nad zasobami naturalnymi, z którymi zmagają się drobni producenci żywności, wiąże się z zarządzaniem ziemią i prawami użytkowania oraz własności ziemi. Kolejnym tematem, który nie został poruszony w Wytycznych jest dostęp do zasobów wodnych. Dzieje się tak, mimo że przedmowa wspomina o możliwości wykorzystania Wytycznych także w zakresie zarządzania zasobami wodnymi oraz złożami mineralnymi.

Mówiąc dokładniej, implementacja Wytycznych powinna być zgodna z istniejącymi zobowiązaniami podjętymi przez dany kraj, które wynikają z zapisów międzynarodowych wyrażanych wprost w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Te głębokie i liczne odniesienia do praw człowieka można uznać za jeden z większych suk-

cesów Wytycznych. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wiedzą, że Wytyczne opierają się na Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Deklaracji Praw Ludności Tubylczej Narodów Zjednoczonych oraz zasadach i interpretacjach praw człowieka.

Wytyczne wyszczególniają też i podkreślają prawa kobiet, mieszkańców wsi, ludów pasterskich, rdzennej ludności i rybaków do ziemi, łowisk i obszarów leśnych. Zawarte w tekście Wytycznych liczne odniesienia do istniejących instrumentów ochrony praw człowieka sprawiają, że dokument ten jest prawnie znaczący zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, mimo że sam tytuł dokumentu zawiera w sobie słowo „dobrowolne” (ang. voluntary).

## 1.2 część 2: Ogólne wytyczne, prawa i obowiązki

Dokument odwołuje się do fundamentalnych zasad uznawanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego za niezwykle istotne. Chodzi w szczególności o przestrzeganie i ochronę praw człowieka w kontekście użytkowania i własności ziemi. Wytyczne jasno określają zasady implementacji oparte na poszanowaniu ludzkiej godności, sprawiedliwości, równości, równości płci oraz wolności od dyskryminacji. Jest to całościowe i zrównoważone podejście do zarządzania zasobami naturalnymi. Szczególny nacisk położony został na zasady konsultacji i partycypacji (3B6). Zasady te są niezwykle użytecznym narzędziem zwłaszcza dla przedstawicieli ludności nie rdzennej, którzy często nie mogą powołać się na zasadę „dobrowolnej, uprzedniej i świadomej zgody”<sup>7</sup>, odnoszącej się głównie do praw ludności rdzennej.

W przypadku konkretnych zobowiązań, państwa powinny uznawać i respektować wszystkie prawa dotyczące posiadaczy ziemi posiadanej zwyczaj-

jowo, a także zajmowanej lub użytkowanej w inny sposób. Zasada ta dotyczy również osób, które nie są obecnie oficjalnie chronione przez prawo. Dodatkowo państwa są zobligowane do ochrony obywateli przed zastraszaniem (przymusowe eksmisje) i przemocą oraz do zapewnienia możliwości dochodzenia sprawiedliwości i egzekwowania prawa do odwołania się (włączając w to zabezpieczenie przed utratą mienia, zwrot mienia, rekompensatę, odszkodowanie) w przypadku pogwałcenia uznanych praw do użytkowania i zajmowania ziemi. Szczególna uwaga powinna być poświęcona prawom kobiet i dziewczynek. Państwa powinny całkowicie zakazać wszelkich form dyskryminacji w tym zakresie.

Obowiązek przestrzegania praw człowieka i uznanych praw do użytkowania i zajmowania ziemi dotyczy także podmiotów pozarządowych, w tym przedsiębiorstwa. Oznacza to, że kraje przyjmujące na swoim terytorium korporacje międzynarodowe mają obowiązek zapewnić przestrzeganie praw człowieka i uznanych praw do użytkowania i zajmowania ziemi.

Paragraf 12.15 wzmacnia tę zasadę, podkreślając, że w przypadku inwestycji zagranicznych państwa powinny być pewne, że działanie zagranicznych inwestorów jest spójne i zgodne z zasadami ochrony uznanych praw do użytkowania i zajmowania ziemi, promocją bezpieczeństwa żywnościowego i innymi istniejącymi zobowiązaniami wynikającymi z konstytucji i prawa. Szczególnie ważne w tym kontekście jest uwzględnienie dobrowolnych zobowiązań wynikających z regionalnych i międzynarodowych instrumentów prawnych.

Jest to krok naprzód w uznaniu eksterytorialności zobowiązań (ang. ETO) w kontekście praw człowieka w świetle nowych „Zasad z Maastricht dotyczących zobowiązań eksterytorialnych”<sup>89</sup>. W kwestii korporacji międzynarodowych paragraf 3.2 określa, że kraje, z których pochodzą korporacje, mają wspierać zarówno korporacje, jak i kraje je goszczące w niedopuszczeniu do łamania i nadużywania praw człowieka i uznanych praw do ziemi.

Dotyczy to również prowadzenia wyczerpujących autoanaliz kondycji działających korporacji (tzw. due diligence), np. analizy systemów zarządzania ryzykiem. Pozwala to na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom z zakresu łamania praw człowieka i umożliwi ochronę uznanych praw do użytkowania i zajmowania ziemi.

„Państwa – zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami, którym podlegają – powinny zapewnić obywatelom dostęp do skutecznych rozwiązań prawnych oraz możliwość dochodzenia praw na drodze sądowej w przypadku łamania przez sektor prywatny praw człowieka i uznanych praw do użytkowania i zajmowania ziemi. Państwa powinny również podejmować dodatkowe działania chroniące przed łamaniem praw człowieka i uznanych praw do użytkowania i zajmowania ziemi przez przedsiębiorstwa będące własnością skarbu państwa bądź przedsiębiorstwa podlegające skarbowi państwa. To samo dotyczy przedsiębiorstw otrzymujących znaczące wsparcie finansowe lub wsparcie w postaci szczególnych usług ze strony agencji rządowych”. (Paragraf 3.2).

### **1.3 część 3: Prawa do ziemi rdzennej ludności oraz lokalnych społeczności, prawo rzeczowe i grunty komunalne**

Uznanie i ochrona zwyczajowych, nieformalnych oraz uzupełniających (takich jak np. tradycyjne zebrania i obrady) praw użytkowania i zajmowania ziemi są niezwykle istotne dla milionów ludzi na całym świecie. Wytyczne wprost odwołują się do wszystkich uprawnionych roszczeń i praw dotyczących użytkowania i zajmowania ziemi, dążąc do włączenia również tych praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi, które nie są jeszcze oficjalnie pod ochroną prawną. Uznanie to dotyczy również publicznych i komunalnych gruntów, łowisk i obszarów leśnych użytkowanych przez wspólnoty oraz wszelkich pokrewnych rodzajów użytkowania i zajmowania ziemi. Liczne ruchy społeczne walczyły o to, by w Wytycznych pojawił

się zapis dotyczący gruntów komunalnych. Było to szczególnie ważne dla grup najuboższych i najbardziej narażonych na sytuacje kryzysowe, takich jak pasterze czy rybacy.

Wiele uznanych, przestrzeganych i tradycyjnie przyjętych praw i zasad dotyczących użytkowania i zajmowania ziemi wciąż nie jest formalnie zapisanych i usankcjonowanych prawnie. Zdarzają się również sytuacje, kiedy osoby lub grupy mają uznane prawo do użytkowania i zajmowania danego terenu, łowiska lub obszaru leśnego, ale legalne prawo – udokumentowane aktem własności – posiada jednak ktoś inny. Taka sytuacja ma miejsce wtedy, gdy akt własności został zdobyty nielegalnie (np. z pogwałceniem zasad etycznych, zasad przejrzystości, pod groźbą lub w wyniku korupcji – przyp. tłum.). Przypadki te, zbyt często ignorowane lub bezkarne, są poddane szczegółowej analizie w Wytycznych. W paragrafach 4.4, 5.3, 7.1 i 8.2 postuluje się, by państwa stworzyły rejestry wszelkiego rodzaju praw oraz zabezpieczeń związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi, które mogą uchronić przed łamaniem lub wygaśnięciem uznanych praw danych osób i grup.

Ogólnie rzecz biorąc, państwa powinny wspierać, promować i chronić egzekwowanie praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi oraz delegować zarządzanie tymi prawami w sposób zgodny z zasadami przejrzystości i pełnej partycypacji, przy użyciu prostych, jasnych i zrozumiałych procedur, łatwo dostępnych dla wszystkich zainteresowanych. Jest to niezwykle istotne zwłaszcza w przypadku społeczności, które w sprawach związanych z ziemią polegają na prawie zwyczajowym oraz w przypadku grup rdzennych mieszkańców.

Nie mniej ważne jest uznanie społecznej, kulturowej, duchowej, ekonomicznej, środowiskowej i politycznej wagi, jakie ziemia, łowiska i obszary leśne mają dla ludności rdzennej i innych społeczności. Równie istotne jest zapewnienie ochrony przed wymuszonymi eksmisjami i nieautoryzowanym używaniem ziemi, łowisk i obszarów leśnych należących do tych społeczności. Jest to odniesienie do Deklaracji Praw Ludności

Tubylczej Narodów Zjednoczonych.

Dziewiąty rozdział Wytycznych zawiera liczne cytaty z Deklaracji Praw Ludności Tubylczej Narodów Zjednoczonych i podobnie jak Deklaracja mówi o „społecznościach egzekwujących prawo do stanowienia o zasobach naturalnych”. W przeciwieństwie do Deklaracji, Wytyczne nie analizują jednak tak dogłębnie kwestii praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi.

## **1.4 część 4: Rynki, inwestycje, konsolidacja ziemi, restytucja, reformy redystrybucji, wyłączenie**

Główna część Wytycznych zajmuje się dogłębnie delikatną kwestią przenoszenia praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi w kontekście rynków, inwestycji, zwrotu mienia, reform redystrybucji czy wyłączeń. Tekst definiuje, czym jest odpowiedzialne inwestowanie<sup>9</sup> i zawiera listę sposobów zabezpieczania się i oporu społeczności oraz przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego wobec zjawiska zawłaszczania ziemi na poziomie lokalnym i krajowym. Według Wytycznych:

1) Państwa powinny wprowadzić „górne pułapy dozwolonych transakcji w obrocie ziemią oraz regulacje transakcji dotyczące obszarów gruntu powyżej pewnego areалу, takie jak np. wymóg zgody Parlamentu” (12.6);

2) Państwa powinny „wprowadzić wczesne, niezależne oceny potencjalnych pozytywnych i negatywnych konsekwencji planowanych inwestycji, ich wpływu na prawa związane z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi, bezpieczeństwo żywnościowe i progresywną realizację prawa do odpowiedniej żywności, godnych warunków życia i prawa do życia w czystym i zdrowym środowisku” (12.10);

3) Państwa „powinny zapewnić spójność własnych praktyk z uznanymi i obowiązującymi prawami dotyczącymi użytkowania i zajmowania



ziemi oraz aktualnymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa krajowego i międzynarodowego. Do obowiązków państwa należy również promocja bezpieczeństwa żywnościowego oraz przykładanie należytej uwagi do wywiązywania się z dobrowolnych zobowiązań określanych w regionalnych i międzynarodowych instrumentach” (12.15);

4) Państwa powinny zapewnić możliwość restytucji ziemi w razie jej utraty. Zgodnie z krajowym prawem oraz kontekstem państwa mogą dokonać wywłaszczenia tylko w przypadku, gdy grunty, łąwiska i obszary leśne są niezbędne dla celów służących całemu społeczeństwu (zdefiniowanych przez prawo, jak stanowi dalej paragraf 16.1).

Kolejnym, bardzo ważnym krokiem w kwestii praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi jest obecne w Wytycznych zalecenie stosowania reform redystrybucji w celu zapewnienia szerokiego i sprawiedliwego dostępu do zasobów naturalnych. Jest to szczególnie istotne w przypadku wysokiej koncentracji własności współwystępującej z wysokim poziomem ubóstwa na obszarach wiejskich (paragrafy 15.1, 15.2 i 15.3).

Przy okazji redystrybucji Wytyczne powołują się również na zasadę równości płci. Zarówno mężczyźni, jak i kobiety powinni mieć zagwarantowany równy dostęp do ziemi i zasobów. Paragraf 15.8 mówi, że w ramach reform redystrybucji państwa powinny zapewnić pełne, programowe wsparcie, zgodne z potrzebami beneficjentów.

Warto jednak zauważyć, że koncepcja reform redystrybucji została zmodyfikowana. W wyniku wprowadzonych zmian włączono mechanizmy obecne w gospodarce rynkowej, takie jak zasada dobrowolności kupna i sprzedaży (ang. willing seller – willing buyer). Modyfikacje te okazały się mocno chybione<sup>10</sup>.

Nie należy zapominać o nadrzędnym celu Wytycznych wyrażonym w punkcie 1.1, to jest uznaniu za priorytet faktycznego wsparcia grup szczególnie narażonych na sytuacje kryzysowe oraz osób i społeczności marginalizowanych, takich jak drobni rolnicy. Jest to konieczne z uwagi na

potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, realizacji prawa do odpowiedniego pożywienia, potrzebę walki z ubóstwem, ochronę środowiska i zapewnienia zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Interpretacja tekstu Wytycznych z perspektywy tego zapisu jest wręcz niezbędna.

W tym względzie Państwa mają obowiązek chronić lokalne społeczności i marginalizowane grupy przed spekulacją ziemią i nadmierną koncentracją zasobów w rękach nielicznych podmiotów. Dodatkowo do ich zadań powinna należeć regulacja rynków w zakresie obrotu gruntami poprzez odpowiednie polityki i prawa, a także ochrona praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi oraz praw człowieka lokalnych społeczności w przypadkach, gdy inwestycje implikują przeniesienie praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi.

Wytyczne podkreślają również znaczenie drobnych producentów żywności w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i stabilności społecznej (11.8, 12.2). Twórcy dokumentu wzywają Państwa do poświęcenia szczególnej uwagi ochronie praw związanych z zajmowaniem ziemi przez drobnych producentów żywności w trakcie facylitacji operacji rynkowych związanych z przenoszeniem praw do użytkowania i zajmowania ziemi.

Wytyczne uznają kluczową rolę kobiet, rolników, społeczności rybackich, pasterskich oraz ludów rdzennych w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Godnym uwagi i znaczącym osiągnięciem w tym względzie jest wzmocnienie praw kobiet (3B4, 4.6, 4.7, 5.3, 5.4, 5.5, 7.1 i 25.5).

Ostatnim ważnym elementem jest prawne uznanie i określenie definicji „publicznego celu”. Zgodnie z paragrafem 16.1, państwa powinny dokonywać przymusowego wywłaszczenia tylko wtedy, gdy ziemia, łąwiska i obszary leśne oraz prawa związane z ich użytkowaniem i zajmowaniem przechodzą na rzecz ogółu i publicznego dobra. Precyzyjna definicja „publicznego celu” powinna się jednak znaleźć w zapisach prawnych.



## 1.5 część 5: Administrowanie prawami związanymi z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi

Oprócz rekomendacji technicznych, takich jak proste, łatwo dostępne, przejrzyste i niedyskryminujące systemy archiwizowania praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi przez jednostki i grupy ludzi, Wytyczne postulują, by w pracach nad programami planowania przestrzennego za priorytetowe uznać prawa i interesy społeczności najbardziej podatnych na sytuacje kryzysowe. Równie ważne jest też uwzględnianie potrzeby promowania zróżnicowanego i zrównoważonego zarządzania ziemią, łowiskami i obszarami leśnymi z włączeniem podejścia agroekologicznego. Państwa są zachęcane do wykorzystania polityki fiskalnej jako środka zapobiegającego spekulacji ziemią i nadmiernej koncentracji własności w rękach nielicznych podmiotów.

Ponadto państwa oraz inne strony powinny poprawić systemy zarządzania prawami związanymi z użytkowaniem i zajmowaniem obszarów transgranicznych, szczególną uwagę poświęcając zachowaniu i ochronie sposobów pozyskiwania środków do życia oraz praw drobnych rolników, producentów żywności, rybaków i pasterzy.

Na koniec, państwa powinny zapobiegać korupcji poprzez przejrzyste procesy podejmowania decyzji, procedury i postępowanie oraz poprzez tworzenie systemu odpowiednich zabezpieczeń. Piąta część Wytycznych powinna być czytana poprzez treści sekcji 6, która podaje ogólne zasady dotyczące realizacji usług.

## 1.6 część 6: Reagowanie na zmiany klimatyczne i sytuacje kryzysowe

Poszanowanie i ochrona praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi przez drobnych producentów żywności w kontekście przeciwdziałania i reagowania na skutki zmian klimatu są niezmiernie ważne. Wytyczne wspominają o udziale drob-

nych producentów żywności podczas negocjacji i wdrażania programów mitygacji i adaptacji do zmian klimatu. Tekst porusza również kwestię problemów związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi w kontekście konfliktów zbrojnych i konfliktów innego typu, np. okupacji. W dalszej części Wytycznych znajdujemy odniesienia do istniejących przepisów wynikających z międzynarodowego prawa humanitarnego i „zasady Pinheiro”, która dotyczy zwrotu mienia uchodźcom i osobom przesiedlonym. Mimo to prawo do powrotu na tereny pokonfliktowe, wyrażone w 13. artykule Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, nie zostało powtórzone w Wytycznych. Nawet jeśli konflikt zbrojny – taki jak wojna – ma oczywisty wpływ na użytkowanie zasobów naturalnych (np. poprzez przesiedlenie drobnych producentów żywności i innych społeczności), powrót uchodźców i osób przesiedlonych po zakończeniu konfliktu na zajmowane i użytkowane wcześniej ziemie należy do rzadkości.

## 1.7 część 7: Promocja, implementacja, monitoring i ewaluacja

Biorąc pod uwagę nieobowiązkowy charakter Wytycznych, niemożliwym było nakłonienie państw do zgody na stworzenie silnego mechanizmu służącego monitorowaniu polityki i działania rządów oraz międzynarodowych organizacji w zakresie praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi. Pomimo ogólnego wsparcia dla samych Wytycznych oraz ich oficjalnego przyjęcia, to do państw należy wdrażanie, monitorowanie i ewaluacja wpływu wytycznych na użytkowanie i zajmowanie ziemi, bezpieczeństwo żywnościowe i realizację prawa do odpowiedniego żywienia. Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w Wytycznych, proces ten powinien włączać ustanowienie wielostronnych platform, których praca będzie oparta na pełnej partycypacji na poziomach lokalnych, regionalnych i krajowych. W Wytycznych czytamy, że „Komitet ds. Bezpieczeństwa Żywnościowego i Żywności powinien być globalnym forum, na którym wszyscy zainteresowani

i związani z tematem uczą się wzajemnie ze swoich doświadczeń oraz wspólnie oceniają postępy we wdrażaniu Wytycznych, ich adekwatność, efektywność oraz wpływ. W związku z tym Sekretariat Komitetu ds. Bezpieczeństwa Żywnościowego i Żywności we współpracy z Grupą Doradczą powinny raportować do Komitetu ds. Bezpieczeństwa Żywnościowego i Żywności postępy w implementacji Wytycznych oraz ewaluować ich wpływ na poprawę jakości zarządzania gruntami. Raporty te powinny być uniwersalne i zawierać między innymi opis regionalnych doświadczeń, dobre praktyki i praktyczne wnioski z implementacji” (26.4). Ten punkt został szerzej omówiony w następnym rozdziale.

## 1.8 Wnioski

„Dobrowolne Wytyczne dotyczące odpowiedzialnego zarządzania własnością ziemi, łąk i obszarów leśnych w kontekście narodowego bezpieczeństwa żywnościowego” są pierwszym instrumentem funkcjonującym w ramach międzynarodowych zapisów prawnych dotyczących praw człowieka, który porusza niezwykle trudny temat związany z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi, łąk i obszarów leśnych. To wielki krok naprzód w trwającej od lat walce z dotykającym rzesze ludzi problemem głodu i ubóstwa. Do największych osiągnięć Wytycznych można zaliczyć proces uwzględniający partycypację grup bezpośrednio związanych z zagadnieniem; ciągłe odniesienia do praw człowieka oraz powiązanych z nimi rządowych i pozarządowych zobowiązań; specjalną uwagę poświęconą marginalizowanym i najbardziej podatnym na sytuacje kryzysowe społecznościom producentów żywności oraz liczne odniesienia do usankcjonowanych praw ludów rdzennych. Sukces jest tym większy, że negocjacje dotyczące treści Wytycznych trwały relatywnie krótko. Niemniej jednak Wytyczne będą musiały zostać poddane interpretacji w świetle licznych istniejących instrumentów, tak aby udało się przezwyciężyć drobne niedociągnięcia dokumentu.

Zreformowany Komitet ds. Bezpieczeństwa Żywnościowego i Żywności dowiódł swojej skuteczności w następujących obszarach:

1) włączenie do agendy Komitetu i rozpatrywanie na jego forum kluczowych kwestii związanych z walką z głodem i brakiem bezpieczeństwa żywnościowego, takich jak kwestia dostępu i użytkowania ziemi;

2) stworzenie skutecznych warunków instytucjonalnych, dzięki którym społeczności najbardziej odczuwające skutki głodu i braku bezpieczeństwa żywnościowego mogą na równych prawach prowadzić dyskusje na temat możliwych rozwiązań kontrowersyjnych zagadnień, takich jak zasoby naturalne;

3) tworzenie odpowiedników międzyrządowych umów w odpowiednio krótkim czasie. Wysoki poziom partycypacji i włączania w wymienione procesy jest jak dotąd niespotykany w międzyrządowych negocjacjach. Stwarza to ważny precedens w postępowaniach dotyczących kwestii żywności i rolnictwa. Jest to rozszerzenie demokratyzacji procesów podejmowania decyzji na poziomie międzynarodowym.

Jako że Wytyczne nie są instrumentem, który byłby wprowadzony w życie automatycznie, jego faktyczne wdrożenie zależy w dużej mierze od społecznego poparcia i mobilizacji. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego – zarówno w Europie, jak i na świecie – powinny zorganizować się i podjąć działania nie tylko poprzez wdrażanie Wytycznych, ale również poprzez wymaganie implementacji tego dokumentu na rządach krajów i sektorze prywatnym, tak aby doprowadzić do poprawy życia najbardziej marginalizowanych na świecie użytkowników ziemi, łąk i obszarów leśnych.

## 2. REKOMENDACJE WDRAŻANIA WYTYCZNYCH

### 2.1 IMPLEMENTACJA

Obowiązkiem państw jest wdrażanie, monitorowanie i ewaluacja wpływu Wytycznych na użytkowanie i zajmowanie ziemi, bezpieczeństwo żywnościowe i realizację prawa do odpowiedniego wyżywienia. Przyjmując zapisy Wytycznych, państwa oficjalnie wyraziły swoje poparcie dla tego dokumentu, równocześnie zwiększając zasięg jego działania.

Rządy przekazują moc podejmowania decyzji Komitetowi ds. Bezpieczeństwa Żywnościowego i Żywności, równocześnie wywiązując się z zobowiązań związanych z Ochroną Praw Człowieka. Za pełne wdrożenie Wytycznych odpowiadają zarówno państwa, jak i międzyrządowe organizacje, a zwłaszcza Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa oraz Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa<sup>11</sup>. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają nie mniejszą rolę w procesie wdrażania Wytycznych. Wywieranie presji publicznej na rządy niechętne efektywnej implementacji Wytycznych jest nieodzownym działaniem ze strony tego sektora. Drugi rozdział Wytycznych przedstawia rekomendacje dla rządów Unii Europejskiej na dwóch poziomach: wewnętrznej polityki Unijnej oraz na poziomie międzynarodowym.

#### 2.1.1 Unia Europejska

##### 2.1.1.1 Ogólne zasady dotyczące wdrażania Wytycznych

###### 2.1.1.1.1 Upowszechnianie Wytycznych

Kraje członkowskie Unii Europejskiej powinny rozpowszechniać treść Wytycznych wśród wszystkich właściwych dla sprawy instytucji i organizacji, takich jak ministerstwa rolnictwa, rybołówstwa i środowiska naturalnego, władze sądownicze, instytucje i gremia zajmujące się prawami człowieka, ludność zamieszkująca obszary wiejskie, komi-

sje do spraw rolnictwa, praw człowieka i handlu, Parlament Europejski i wszystkie inne krajowe i regionalne parlamenty, lokalne rady i władze samorządowe.

##### 2.1.1.1.2 Metodologia oparta na partycypacji i włączaniu grup bezpośrednio związanych z kwestią praw do użytkowania i zajmowania ziemi

Na poziomie polityki wewnętrznej wszystkich krajów członkowskich UE, metodologia oparta na partycypacji i włączaniu grup bezpośrednio związanych z kwestią praw do użytkowania i zajmowania ziemi, która była wykorzystana w procesie tworzenia i negocjowania treści Wytycznych, powinna być rozszerzona także na fazę wdrażania i monitorowania. Jednostki i organizacje, których bezpośrednio dotyczą kwestie praw do użytkowania i zajmowania ziemi, powinny mieć zagwarantowany udział w wypracowywaniu strategii oraz programów wdrożeniowych na wszystkich poziomach.

##### 2.1.1.1.3 Tworzenie wielostronnych platform dialogu

Zgodnie z paragrafem 26.2 Wytycznych, „Zachęca się państwa do tworzenia lub wykorzystywania istniejących wielostronnych platform oraz form działania na poziomie lokalnym, krajowym i regionalnym, w celu współpracy nad wdrażaniem Wytycznych. [...] podejmując się tych działań, państwa mogą szukać technicznego wsparcia ze strony regionalnych i międzynarodowych organizacji i instytucji”. Innymi słowy, kraje członkowskie UE powinny wspierać tworzenie krajowych platform i rozmów przy okrągłym stole umożliwiających dialog. Pozwoli on na identyfikację głównych problemów związanych

z prawem dotyczącym użytkowania i zajmowania ziemi oraz priorytetów przy wdrażaniu Wytycznych.

Działania te powinny być realizowane na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym. Kraje członkowskie UE mogłyby – przykładowo – prowadzić działania podnoszące świadomość i wiedzę oraz regionalne warsztaty w celu upowszechniania informacji o Wytycznych i zapisanych w nich postanowieniach, procesie, wskazówkach na temat wykorzystania dokumentu oraz rozwijania strategii wdrożeniowych. Dzięki temu Wytyczne stałyby się znane w różnych środowiskach i sektorach. Państwa powinny również prowadzić i wspierać krajowe warsztaty budowania kompetencji przedstawicieli ruchów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które są bezpośrednio związane z tematem użytkowania i zajmowania ziemi, łowisk i obszarów leśnych. Dzięki temu wypracowywane będą priorytety dla działań.

Państwa powinny wspierać organizacje społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu własnych zasobów podnoszących ich kompetencje. Chodzi tu o materiały takie jak interpretacje Wytycznych, propozycje i sugestie wykorzystania dokumentu oraz materiały audiowizualne zawierające świadectwa i relacje jednostek i społeczności, których bezpośrednio dotyczy kwestia praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi, łowisk i obszarów leśnych. Materiały te powinny odpowiadać na szczególne potrzeby ruchów społecznych i oddolnych inicjatyw związanych z tematem podejmowanym przez Wytyczne.

## 2.1.1.2 Wykorzystanie wytycznych w kontekście krajowym

Nie wszystkie zagadnienia poruszane w Wytycznych są istotne dla wewnętrznej polityki Unii Europejskiej. Podstawowe pytania, jakie powinny sobie zadać poszczególne kraje członkowskie UE, brzmią: Jakie problemy w kwestii użytkowania

i zajmowania ziemi mają miejsce w naszym kraju? Jakie wyzwania stoją przed nami, jeśli chodzi o zarządzanie prawami związanymi z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi? Jakie zagadnienia są istotne w kontekście odpowiedzialnego zarządzania prawami związanymi z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi, dostępem do ziemi i innych zasobów naturalnych? Jak już wspomniano, jest to pierwsza faza identyfikacji i mapowania problemów i wyzwań. Powinna ona być przeprowadzona w duchu partycypacji. Wielosektorowa platforma byłaby idealnym forum dla tego typu rozważań.

Niniejszy dokument nie daje gotowych odpowiedzi. Każdy kraj członkowski UE musi poddać analizie swój specyficzny kontekst. Niemniej jednak, aby pomóc krajom członkowskim UE zadać właściwe pytania z zakresu użytkowania i zajmowania ziemi, pokażemy trzy przykłady potencjalnych pól analizy: jeden dotyczący planowania przestrzennego; drugi związany z gruntami publicznymi, publicznymi łowiskami i obszarami leśnymi; ostatni poświęcony kwestii transferu gruntów i dostępu do ziemi dla młodych rolników.

### 2.1.1.2.1 Regulacja planowania przestrzennego i partycypacja partnerów

W większości krajów członkowskich UE można zauważyć silną tendencję do urbanizacji i rozwoju infrastruktury kosztem terenów rolniczych. Wraz z ekspansją miast, parków biznesu, infrastruktury transportowej, obiektów usług turystycznych itp., grunty, łowiska i obszary leśne służące lokalnej produkcji żywności kurczą się z roku na rok. Wytyczne mogą być rozwiązaniem tego problemu – na przykład Wytyczna 20, dotycząca „Regulowanego planowania przestrzennego”. Aby wdrożyć Wytyczną 20.1, państwa powinny prowadzić i usprawniać regulację planowania przestrzennego. Oznacza to poparcie dla zrównoważonego

rozwoju terytorialnego w sposób promujący cele Wytycznych, które zostały zdefiniowane w punkcie 1.1.

Planowanie przestrzenne powinno być opracowane lub rewidowane za pomocą szeroko zakrojonych konsultacji i pełnej partycypacji społeczeństwa – zarówno w czasie planowania propozycji, jak i przeglądu wstępnych planów przestrzennych. Takie podejście zapewni uwzględnienie interesów i priorytetów drobnych rolników, mieszkańców wsi i innych grup zamieszkujących obszary wiejskie (wytyczna 20.4).

Co więcej, państwa powinny zapewnić uznanie złożonych relacji pomiędzy ziemią, łowiskami i obszarami leśnymi a ich użytkownikami, włączając w to także kwestię równości płci (20.3). Na koniec „planowanie przestrzenne powinno poważnie uwzględniać potrzebę promowania zróżnicowanego i zrównoważonego zarządzania ziemią, łowiskami i obszarami leśnymi, a zwłaszcza podejścia agroekologicznego i zrównoważonej intensyfikacji upraw” (20.5).

Zgodnie z ogólnymi zasadami wyartykułowanymi w paragrafie 1.1, rządy – prowadząc działania związane z planowaniem przestrzennym – powinny zwracać szczególną uwagę na społeczności marginalizowane i narażone na sytuacje kryzysowe.

### **2.1.1.2 Grunty publiczne, łowiska i lasy oraz cele społeczne i środowiskowe**

W wielu krajach członkowskich UE młodzi rolnicy mają utrudniony dostęp do ziemi. Wysokie ceny, prywatyzacja gruntów państwowych oraz wywłaszczanie prowadzone przez wielkie koncerny rolnictwa przemysłowego pogłębiają ten problem. Zgodnie z rozdziałem 8 Wytycznych, kraje członkowskie UE powinny mapować prawa związane z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi oraz wprowadzać zabezpieczenia chroniące marginalizowane ostatnio grupy użytkowników przed łamaniem ich uznanych praw do użytkowania i zajmowania ziemi. Rządy powin-

ny przyznawać i delegować prawa związane z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi w sposób przejrzysty, zapewniając pełną partycypację. Jest to możliwe poprzez używanie prostych, zrozumiałych dla wszystkich procedur.

Kraje członkowskie UE powinny również zapewnić dostęp do ziemi młodym rolnikom, którzy są szczególnie narażeni na rosnące ceny ziemi.

Zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Wytycznych, kraje członkowskie powinny brać pod uwagę możliwość nadawania praw użytkowania lub własności ziemi należącej do państwa w celu realizowania społecznych i środowiskowych celów. Chodzi tu o kryteria, które wspierają lokalną produkcję żywności, ekologiczne metody uprawy lub pozytywnie wpływają na liczbę zatrudnionych przypadających na każdy hektar ziemi. Kraje członkowskie UE powinny również przeprowadzać mapowanie wszystkich ziem publicznych, łowisk i obszarów leśnych wspólnie użytkowanych przez społeczności (ang. commons).

### **2.1.1.2.3 Transfer i inne zmiany w użytkowaniu ziemi, prawa i obowiązki, dostęp do ziemi młodego pokolenia drobnych rolników**

Problem spekulacji ziemią oraz jej koncentracji w rękach wielkich korporacji oraz sektora prywatnego dotyczy także krajów członkowskich UE. Zgodnie z 4. częścią Wytycznych kraje członkowskie, regulując rynki, powinny zapobiegać negatywnym konsekwencjom, jakie mogą ponieść drobni rolnicy m.in. w wyniku „transferów, spekulacji ziemią, koncentracji ziemi i nadużywania zwyczajowych praw dotyczących użytkowania i zajmowania ziemi” (11.2).

Zgodnie z paragrafem 11.8, kraje członkowskie UE „powinny zapewnić ochronę praw związanych

z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi drobnymi rolnikami w czasie realizowania operacji rynkowych przeprowadzanych w celu nabycia ziemi”. Co więcej, „państwa powinny rozważyć promocję rozmaitych form produkcji rolnej i modeli inwestycyjnych, które nie skutkują wielkoskalowym przejmowaniem praw do ziemi przez inwestorów. Państwa powinny również zachęcać do zawierania partnerstwa z lokalnymi właścicielami lub użytkownikami ziemi” (12.6). Przykładowo, państwa powinny adaptować swoje systemy podatkowe w taki sposób, aby nie zachęcały do wielkoskalowych transferów i sprzedaży ziemi w celach niezwiązanych z produkcją żywności. Przed rozpoczęciem inwestycji kraje członkowskie powinny się upewnić, że istniejące legalne prawa do użytkowania i zajmowania ziemi są zidentyfikowane i nie ucierpią na skutek nowych inwestycji (12.10).

Państwa są także zachęcane do ustanawiania lub ułatwiania tworzenia banków ziemi w ramach ponownej regulacji praw do ziemi (13.2 i 13.3). Takie podejście może być realizowane np. poprzez ustanawianie zachęt podatkowych i finansowych dla jednostek, instytucji publicznych i zarządów powierniczych, które byłyby nagradzane za stosowanie długoterminowych form zarządzania ziemią i własności. Biorąc pod uwagę programy konsolidacji ziemi, kraje członkowskie UE powinny wstrzymać się przed konsolidacją, gdy fragmentaryzacja ziemi przynosi korzyści lokalnej ludności, np. redukuje ryzyko lub dywersyfikuje uprawy (13.4).

Ponadto rządy powinny uwzględnić możliwość reform redystrybucyjnych – zwłaszcza w przypadkach, gdy „wysoki poziom koncentracji własności współwystępuje ze znaczącym poziomem ubóstwa wynikającego z braku dostępu do ziemi, łąk i obszarów leśnych” (15.3).

## 2.1.2 Poziom międzynarodowy

Uwzględniając uniwersalny charakter i wsparcie, jakie zapewniają Wytyczne, dokument ten powinien być stosowany na całym świecie. Podczas

jego wdrażania szczególną uwagę należy poświęcić grupom najbardziej narażonym na sytuacje kryzysowe. Kraje członkowskie UE powinny wdrażać postanowienia Wytycznych nie tylko na swoim terytorium, ale również na poziomie międzynarodowym, zgodnie z eksterytorialnymi zobowiązaniami.

### 2.1.2.1 Współpraca rozwojowa

Zgodnie z zapisem paragrafu 26, kraje członkowskie UE, donatorzy i agencje współpracy rozwojowej, realizując projekty mające na celu wdrażanie Wytycznych, powinny korzystać z metod opartych na partycypacji. Co więcej, w październiku 2012 roku, na posiedzeniu w ramach 38. Sesji Komitetu ds. Bezpieczeństwa Żywnościowego, kraje członkowskie UE zostały poproszone o włączenie się w proces przyjęcia spójnej i konsekwentnej metodologii przy okazji wdrażania Wytycznych. Chodziło o włączenie Komitetu ds. Bezpieczeństwa Żywnościowego w przygotowanie tej szczególnej sesji.

W ramach współpracy rozwojowej z krajami globalnego Południa, kraje UE powinny pracować w systemie wielostronnych platform. Celem jest wypracowanie spójnej metodologii upowszechniania i wdrażania Wytycznych, tak aby wykorzystanie oraz wpływ Wytycznych był spójny i właściwy na całym świecie. Kraje UE powinny również promować i wspierać tworzenie wyspecjalizowanych instytucji, które byłyby w stanie przyjmować raporty oraz skargi w sprawach dotyczących łamania praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi.

Dodatkowo kraje UE powinny zachęcać krajowe instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka do monitorowania kwestii praw do ziemi oraz związanych z nimi sytuacji łamania praw człowieka.

Donatorzy powinni także wspierać organizowanie krajowych spotkań przy okrągłym stole oraz finansować tylko te projekty wdrożeniowe, które powstały w wyniku negocjacji w takich właśnie warunkach. Koordynacja donatorów na poziomie krajowym powinna być prowadzona poprzez



spotkania w rodzaju okrągłego stołu lub poprzez Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa oraz Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa.

Organizując wielostronne platformy, państwa powinny mieć możliwość korzystania ze wsparcia technicznego ze strony regionalnych i międzynarodowych instytucji, takich jak Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa.

Państwa powinny mieć wpływ na agendę Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa, tak by wdrażanie Wytycznych było uznawane za priorytet. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny natomiast opracować strategie regionalne i plany działania w sprawie kontaktu z regionalnymi biurami Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa. Powinny też przedstawiać konkretne propozycje.

Jeśli chodzi o krajowe biura Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa, organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny wysuwać własne propozycje i naciskać na Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa w kwestii utworzenia działającego online forum, na którym byłyby zamieszczane ogólnodostępne i wykorzystywane przez wszystkich materiały informacyjne, dokumenty i pomysły. Wspólnie ze Specjalnym Sprawozdawcą ds. Praw do Żywności oraz Organizacją ds. Wyżywienia i Rolnictwa powinny badać możliwość organizowania wspólnych misji w celu oceny kwestii związanych z prawem do użytkowania i zajmowania ziemi oraz wydawaniu rekomendacji w oparciu o Wytyczne. Misje mogłyby zostać wykorzystane do inicjacji procesów krajowych.

### 2.1.2.2 Pozostałe polityki oraz eksterytorialne zobowiązania państw

Jak już wspomniano, państwa podlegają eksterytorialnym zobowiązaniom w kwestii praw człowieka oraz praw związanych z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi. Aby skutecznie wypełniać te zobowiązania, kraje członkowskie UE powinny wprowadzić mechanizmy monitorowania wymie-

nionych praw w ambasadach, w celu śledzenia przypadków nabywania ziemi przez krajowych inwestorów – zwłaszcza w krajach, gdzie zagrożone jest bezpieczeństwo żywnościowe. Dotyczy to zarówno państwowych, jak i prywatnych inwestorów. W przypadku nadużyć i łamania praw lokalnych społeczności państwa powinny oferować środki naprawcze. Jest to możliwe dzięki ustanowieniu specjalnych punktów kontaktowych w ambasadach. W punktach tych rozpatrywane byłyby indywidualne skargi i raporty opracowywane przez instytucje zajmujące się prawami człowieka oraz podmioty rządowe i pozarządowe.

Kraje członkowskie UE powinny zwracać szczególną uwagę na działania międzynarodowych korporacji oraz funduszy inwestycyjnych wzbogacających się na inwestycjach w rolnictwo.

Państwa powinny badać wymienione korporacje i fundusze oraz ich sposób działania, a także nakładać szczególne obowiązki raportowania na firmy oraz inwestorów nabywających ziemię zagranicą.

Państwa powinny także umożliwić stosowanie prawa krajowego (cywilnego i karnego) w przypadku eksterytorialnego łamania praw człowieka (przez firmy i osoby zarządzające). Ofiary łamania praw człowieka pochodzące z innych krajów powinny mieć możliwość dochodzenia swych praw przed krajowymi sądami w UE. Unia Europejska i kraje członkowskie powinny być pewne, że umowy handlowe i inwestycyjne nie szkodzą prawom związanym z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi. Państwa powinny przeprowadzać oceny wpływu tych umów na przestrzeganie praw człowieka, szczególną uwagę poświęcając prawom do ziemi – od momentu rozpoczęcia negocjacji, do realizacji zapisów tych umów. Wiodące zasady dotyczące oceny wpływu umów na przestrzeganie praw człowieka zostały określone przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. Prawa do Żywności<sup>12</sup>.

Kraje UE i sama Unia powinny monitorować spójność swoich polityk oraz ich wpływ na prawa do ziemi poza granicami UE. Szczególną uwagę należałoby poświęcić polityce energetycznej,



rolnej, surowcowej i dotyczącej ochrony środowiska oraz politykom konsumenckim.

Potencjalni poszkodowani powinni mieć zapewnioną możliwość zaprezentowania negatywnych skutków inwestycji. Potrzebne są również mechanizmy pozwalające na rewizję wyżej wymienionych polityk.

Kraje członkowskie UE powinny oceniać wpływ własnych polityk oraz projektów międzyrządowych organizacji (włączając w to Międzynarodowe Instytucje Finansowe) na ziemi, obszary leśne i łowiska. Do ich obowiązków powinno również należeć upewnienie się, że ich budżety nie są powiązane z projektami szkodliwymi dla lokalnych praw użytkownika i zajmowania ziemi.

Kraje członkowskie powinny korzystać ze swojej silnej pozycji negocjacyjnej w celu wpływania na istniejące i planowane polityki i projekty. Chodzi tu zwłaszcza o naciskanie przez kraje UE na Bank Światowy i Międzynarodowe Instytucje Finansowe, tak aby zrewidowały swoje standardy pod kątem zgodności z Wytycznymi. Jest to działanie minimum.

## 2.2 MONITORING

Aby zapewnić monitoring wdrażania Wytycznych, kraje członkowskie UE wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego powinny opracować właściwe wskaźniki oraz kryteria typu benchmark. Są one potrzebne do oceny zgodności istniejących praktyk w dziedzinie zarządzania ziemią, łowiskami i obszarami leśnymi z zasadami i dobrymi praktykami zawartymi w Wytycznych.

Zależnie od krajowych kontekstów, kryteria te powinny określać szczegółowe cele wdrożeniowe w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Kryteria powinny również wprost odnosić się do różnych poziomów odpowiedzialnego zarządzania prawami związanymi z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi. Wskaźniki powinny definiować, w jaki sposób należy mierzyć zmianę i postęp,

np. przy okazji zarządzania prawem do ziemi. Monitoring Wytycznych powinien opierać się na prawach człowieka. Dodatkowo monitoring powinien uwzględniać zgodność działań zainteresowanych stron nie tylko z Wytycznymi, ale również z zobowiązaniami i zasadami wynikającymi z praw człowieka.

Monitoring prowadzony z perspektywy praw człowieka powinien podkreślać odpowiedzialność wertykalną, np. odpowiedzialność rządów i innych instytucji wobec posiadaczy praw, np. ubogich społeczności wiejskich.

Co więcej, każdy nowy system lub mechanizm monitoringu powinien być uzupełnieniem istniejących systemów monitorujących przestrzeganie praw człowieka (np. równoległe raporty). Monitoring powinien mieć miejsce na wszystkich poziomach wdrożeniowych, włączając poziom krajowy, poziom ram prawnych i instytucjonalnych oraz poziom polityk, działań i projektów, które wpływają na użytkowanie i zajmowanie ziemi przez lokalnych użytkowników ziemi, łowisk i obszarów leśnych.

Co najważniejsze, monitoring powinien szczególnie uwzględniać rzeczywistą sytuację w miejscach, których bezpośrednio dotyczą polityki, działania i projekty. Chodzi tu zwłaszcza o faktyczne bezpieczeństwo użytkownika i zajmowania ziemi oraz zapewnienie dostępu do zasobów społecznościom wiejskim, drobnym producentom żywności oraz innym marginalizowanym i szczególnie narażonym na sytuacje kryzysowe grupom.

Monitoring powinien być prowadzony w konsultacji ze wszystkimi regionalnymi i międzynarodowymi instytucjami i organizacjami, których działania mogłyby wpłynąć na prawa do ziemi lokalnych użytkowników ziemi, łowisk i obszarów leśnych.

Monitoring powinien być włączający i oparty na partycypacji. Główną rolę w tym procesie powinni odgrywać drobni producenci żywności, grupy szczególnie narażone na sytuacje kryzysowe

oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Unia Europejska, kraje członkowskie, agencje pomocowe oraz donatorzy powinni zapewniać wyczerpujące i aktualne informacje na temat polityk, działań i projektów, które mogą wpływać na prawa związane z użytkowaniem i zajmowaniem ziemi, łowisk i obszarów leśnych przez lokalne społeczności, grupy i jednostki.

### 3. PRZYPISY

strona 1, <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

1. Zgodnie z Ogólnym Komentarzem nr 12 Komitetu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ prawo do odpowiedniego żywienia nie powinno być rozumiane dosłownie jako minimalna ilość kalorii, protein lub innych składników odżywczych potrzebna do życia. Odpowiednia żywność to żywność na którą ludzie stać, dostępna fizycznie, wysokiej jakości i wyprodukowana w sposób zrównoważony. (E/C.12/1999/5)
2. Zwane dalej „Wytycznymi”.
3. Prawo do ziemi, stanowione lub zwyczajowe odnosi się do wszelkich gruntów (wraz ze stojącymi na nich budynkami i innymi obiektami), łowisk, lasów i zasobów naturalnych. Prawo do ziemi określa zasady na jakich ziemia i zasoby są przekazywane, nabywane i kontrolowane, obowiązki i ograniczenia dla właścicieli i użytkowników. Prawo do ziemi określa kto, jak długo i na jakich warunkach może korzystać z danych zasobów. Systemy zarządzania ziemią mogą funkcjonować na piśmie, lub jako przekazywane z pokolenia na pokolenie ustalenia i zwyczajowo przyjęte praktyki. Prawa do ziemi mogą dotyczyć jednostek, rodzin, ludności rdzennej i innych społeczności, związków lub grup, jak również państwa. Prawa do ziemi mogą przyjąć różne formy nawet w obrębie jednego kraju np. prawo własności, leasing, dzierżawa, użytkowanie wieczyste i inne. Źródło: FAO, Prawo do ziemi i rozwój obszarów wiejskich, Studia nad prawem do ziemi 3, Rzym, 2002, <http://www.fao.org/DO-CREP/005/Y4307E/y4307e00.htm#Contents>
4. Międzynarodowa Konferencja na temat reformy rolnej i obszarów wiejskich, marzec 2006
5. FAO, Dobrowolne Wytyczne dot. odpowiedzialnego zarządzania ziemią, łowiskami i obszarami leśnymi w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego krajów, maj 2012,
6. Agencje wdrażające, władze sądownicze, samorządy, organizacje zrzeszające rolników i drobnych producentów żywności, rybacy, społeczności zbierackie, ludność rdzenna i inne społeczności, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, sektor prywatny i przedstawiciele świata akademickiego.
7. Zasada „uprzedniej, dobrowolnej i świadomej zgody” (FPIC) oznacza, że dana społeczność ma prawo zgodzić się lub odmówić zgody na wdrożenie danego projektu w zależności od wpływu jaki dany projekt może mieć na ziemię i zasoby zajmowane i użytkowane lub będące własnością tej społeczności. Bez względu na to czy prawo do ziemi wynika ze zwyczaju lub jest zapisane w prawie stanowionym. Zasada ta jest obecnie kluczową zasadą obowiązującą w prawie międzynarodowym i sądownictwie stosowaną wobec ludności rdzennej; <http://www.forestpeoples.org/guiding-principles/free-prior-and-informed-consent-fpic>
8. Zasada Eksterytorialności z Maastricht w zakresie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych: <http://www.fian.org/resources/documents/others/maastricht-principles-on-extra-territorial-obligations-of-states>
9. „Odpowiedzialne inwestowanie nie powinno szkodzić, powinno natomiast chronić przed pozbawianiem praw do ziemi, lub degradacją środowiska naturalnego i respektować prawa człowieka. Inwestycje w ziemię i zasoby powinny być prowadzone z udziałem rządów i lokalnych użytkowników i właścicieli ziemi, łowisk i obszarów leśnych. Co więcej powinny być zgodne z politykami takimi jak walka z ubóstwem, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonego dostępu do ziemi, łowisk i lasów, wsparcie społecz-

ności lokalnych, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich; promocja lokalnych systemów produkcji żywności, wzmacnianie zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego, tworzenie miejsc pracy, dywersyfikacja dochodów, generowanie korzyści dla obywateli kraju włączając w to najbardziej narażonych i grupy najbardziej narażone; oraz zgodne z krajowymi i międzynarodowymi podstawowymi standardami pracy, w tym standardami Międzynarodowej Organizacji Pracy.” (12.4)

10. Patrz, np., Food First (Institution for Food and Development Policy), “Promised land: Competing visions of Agrarian Reform”, sierpień 2006, <http://www.foodfirst.org/node/158>
11. Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa: [www.ifad.org/](http://www.ifad.org/)
12. Patrz, „Wytyczne ONZ dotyczące oceny wpływu umów handlowych i inwestycyjnych na prawa człowieka”, Raport nadzwyczajnego sprawozdawcy ONZ ds prawa do żywności, prezentowany na 19 sesji ONZ ds Praw Człowieka.

# **HANDS OFF THE LAND**

TAKE ACTION AGAINST LAND GRABBING